

Sitzungsbericht

Nr. 168

Ausgegeben in Bonn am 17. Dezember 1956

1956

168. Sitzung

des Bundesrates

in Bonn am 14. Dezember 1956 um 10.00 Uhr

Vorsitz: Bundesratspräsident Dr. Sieveking

Schriftführer: Dr. Nowack, Minister für Finanzen
und Wiederaufbau
Dr. Haas, Staatssekretär (zeitweise)

Anwesend:

Baden-Württemberg:

Dr. Veit, stellv. Ministerpräsident
und Wirtschaftsminister
Dr. Farny, Minister für Bundesangelegenheiten
Dr. Frank, Finanzminister

(B) Bayern:

Dr. Hoegner, Ministerpräsident
Dr. Haas, Staatssekretär
Dr. Guthsmuths, Staatssekretär
Simmel, Staatssekretär

Berlin:

Dr. Klein, Senator für Bundesangelegenheiten

Bremen:

Ehlers, Senator für Inneres
Wolters, Senator für die Wirtschaft

Hamburg:

Dr. Sieveking, Präsident des Senats
und Erster Bürgermeister
Dr. Weber, Senator, Bevollmächtigter der
Freien und Hansestadt Hamburg bei der
Bundesregierung

Hessen:

Schneider, Staatsminister des Innern

Niedersachsen:

Hellwege, Ministerpräsident
Ahrens, Minister für Wirtschaft und Verkehr
von Kessel, Minister für Ernährung, Landwirt-
schaft und Forsten

Nordrhein-Westfalen:

Weyer, Minister der Finanzen und Stellver-
treter des Ministerpräsidenten
Siemens, Minister für Bundesangelegenheiten
Hemsath, Arbeits- und Sozialminister

Rheinland-Pfalz:

Dr. Altmeier, Ministerpräsident
Dr. Zimmer, Minister des Innern und Sozial-
minister
Dr. Nowack, Minister für Finanzen
und Wiederaufbau
Becher, Minister der Justiz

Schleswig-Holstein:

Dr. Leverenz, Justizminister

Von der Bundesregierung:

Dr. von Merkatz, Bundesminister für An-
gelegenheiten des Bundesrates und Bundes-
minister der Justiz
Dr. Preusker, Bundesminister für Wohnungsbau
Hartmann, Staatssekretär im Bundesministe-
rium der Finanzen
Dr. Ripken, Staatssekretär im Bundesministe-
rium für Angelegenheiten des Bundesrates
Dr. Rust, Staatssekretär im Bundesministerium
für Verteidigung
Dr. Strauss, Staatssekretär im Bundesministe-
rium der Justiz
Dr. Wandersleb, Staatssekretär im Bundes-
ministerium für Wohnungsbau

Tagesordnung

Zur Tagesordnung 439 C

Gesetz zur Änderung und Ergänzung des Ar-
tikels 106 des Grundgesetzes BR-Drucks.
Nr. 497/56) 439 D

Dr. Klein (Berlin), Berichterstatter . . . 439 D

Beschlußfassung: Dem Gesetz wird
einstimmig zugestimmt 440 B

- (A) Gesetz zur Änderung und Ergänzung des Gesetzes über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (BR-Drucks. Nr. 498/56) . . . 440 B
 Bundestagsabgeordneter Sabel,
 Berichterstatter 440 C
 Beschlussfassung: Zustimmung gem.
 Art. 84 Abs. 1 GG 441 C
 Entwurf eines Gesetzes zur Regelung der Rechtsverhältnisse der in einzelnen Verwaltungszweigen des Landes Berlin beschäftigten Personen (BR-Drucks. Nr. 431/56) 441 C
 Dr. Klein (Berlin), Berichterstatter . . . 441 C
 Beschlussfassung: Keine Einwendungen gemäß Art. 76 Abs. 2 GG 442 D
 a) Entwurf eines Wehrstrafgesetzes 442 D
 b) Entwurf eines Einführungsgesetzes zum Wehrstrafgesetz (BR-Drucks. Nr. 433/56) 442 D
 Becher (Rheinland-Pfalz),
 Berichterstatter 442 D
 Dr. Zimmer (Rheinland-Pfalz) 443 D
 Beschlussfassung: Annahme einer Stellungnahme; im übrigen keine Einwendungen. Der Bundesrat hält das Einführungsgesetz für zustimmungsbedürftig . . 445 A
 Gesetz zur Änderung des Wirtschaftsstrafgesetzes 1954 (BR-Drucks. Nr. 462/56) 445 A, 458 A
 (B) Wolters (Bremen), Berichterstatter . . . 445 A,
 448 B, 458 C, 458 D
 Dr. Strauss, Staatssekretär im Bundesministerium der Justiz 446 C, 449 B
 Dr. Veit (Baden-Württemberg) 449 C
 Dr. von Merkatz, Bundesminister
 der Justiz 449 D
 Weyer (Nordrhein-Westfalen) 458 D
 Beschlussfassung: Kein Antrag gemäß Art. 77 Abs. 2 GG
 Gesetz über das Zusatzprotokoll vom 20. März 1952 zur Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (BR-Drucks. Nr. 458/56) 450 A
 Beschlussfassung: Kein Antrag gemäß Art. 77 Abs. 2 GG. Annahme einer EntschlieÙung 450 A
 Entwurf eines Gesetzes zu dem Konsularvertrag vom 30. Juli 1956 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Vereinigten Königreich von Großbritannien und Nord-Irland (BR-Drucks. 451/56) 450 B
 Dr. Weber (Hamburg), Berichterstatter . 450 B
 Beschlussfassung: Keine Einwendungen gemäß Art. 76 Abs. 2 GG. Annahme eines Vorbehalts 452 B
 Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Änderung des Einkommensteuergesetzes und des Körperschaftsteuergesetzes (BR-Drucks. Nr. 461/56) 452 B
 (C) Dr. Frank (Baden-Württemberg),
 Berichterstatter 452 B
 Weyer (Nordrhein-Westfalen) 454 B
 Dr. Preusker, Bundesminister
 für Wohnungsbau 456 A
 Beschlussfassung: Zustimmung gemäß Art. 105 Abs. 3 GG. Annahme einer EntschlieÙung 458 A
 Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung eines Fünften Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Rechnungsjahr 1956 (Fünftes Nachtragshaushaltsgesetz 1956) (BR-Drucks. Nr. 448/56) 458 D
 Dr. Frank (Baden-Württemberg),
 Berichterstatter
 Beschlussfassung: Annahme einer Änderung; im übrigen keine Einwendungen gemäß Art. 76 Abs. 2 GG 459 D
 Verwaltungsanordnung über Richtlinien für die Anwendung des Abkommens zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Vereinigten Staaten von Amerika zur Vermeidung der Doppelbesteuerung auf dem Gebiete der Steuern vom Einkommen vom 22. Juli 1954 (BR-Drucks. Nr. 370/56) 459 D
 (D) Weyer (Nordrhein-Westfalen),
 Berichterstatter 459 D
 Beschlussfassung: Zustimmung gemäß Art. 108 Abs. 6 GG mit der Maßgabe, daß die angenommenen Änderungen Berücksichtigung finden 460 C
 Entwurf eines Gesetzes zur Ergänzung des Dritten Gesetzes über die Übernahme von Sicherheitsleistungen und Gewährleistungen zur Förderung der deutschen Wirtschaft (2. ERP-BürgschG) (BR-Drucks. Nr. 424/56) 460 C
 Beschlussfassung: Keine Einwendungen gemäß Art. 76 Abs. 2 GG 460 C
 Entwurf eines Gesetzes zu den drei Protokollen vom 10. März 1955 über die Änderung des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens und zu dem Abkommen vom 10. März 1955 über die Organisation für Zusammenarbeit auf dem Gebiete des Handels sowie zu dem Protokoll vom 3. Dezember 1955 zur Berichtigung der drei Protokolle (BR-Drucks. Nr. 452/56) 460 D
 Beschlussfassung: Annahme einer Änderung, im übrigen keine Einwendungen gemäß Art. 76 Abs. 2 GG 460 D

- (A) Entwurf eines Gesetzes über die Küstenschiffahrt (BR-Drucks. Nr. 450/56) 460 D
 Beschlußfassung: Keine Einwendungen gemäß Art. 76 Abs. 2 GG 460 D
 Vorschlag zur Ernennung des Präsidenten des Bundesaufsichtsamtes für das Versicherungs- und Bausparwesen (BR-Drucks. Nr. 471/56) 461 A
 Beschlußfassung: Herr Vizepräsident Dr. jur. Ernst Fritz wird vorgeschlagen . 461 A
 Verordnung über die Festsetzung der Pauschsätze für Instandsetzung und Pflege der Kriegsgräber für die Rechnungsjahre 1957 und 1958 (BR-Drucks. Nr. 447/56) 461 A
 Beschlußfassung: Zustimmung gemäß Art. 80 Abs. 2 GG 461 A
 Allgemeine Verwaltungsvorschriften für die Anschluß-Inanspruchnahme nach § 85 des Bundesleistungsgesetzes (BR-Drucks. Nr. 445/56) 461 B
 Beschlußfassung: Zustimmung gemäß Art. 85 Abs. 2 GG 461 B
 Änderung des Musters des Personalausweises (BR-Drucks. Nr. 454/56) 461 B
 Beschlußfassung: Zustimmung gemäß § 1 Abs. 2 des Gesetzes über Personalausweise 461 B
 (B) Verordnung über die Errechnung der Kostenvergleichsmiete für preisgebundenen Wohnraum nach dem Ersten Bundesmietengesetz (BR-Drucks. Nr. 302/56) 461 B
 Beschlußfassung: Zustimmung gemäß Art. 80 Abs. 2 GG mit der Maßgabe, daß die beschlossenen Änderungen Berücksichtigung finden 461 C
 Verordnung über die Durchführung der Statistik der Wohnraumvergaben (BR-Drucks. Nr. 421/56) 461 C
 Dr. Guthsmuths (Bayern),
 Berichterstatter 461 C
 Beschlußfassung: Zustimmung gemäß Art. 80 Abs. 2 GG 462 A
 Verordnung zur Begrenzung der Mieten im öffentlich geförderten sozialen Wohnungsbau für Wohnungsuchende mit geringem Einkommen (Mietenbegrenzungsverordnung) (BR-Drucks. 453/56) 462 A
 Dr. Guthsmuths (Bayern),
 Berichterstatter 462 A
 Dr. Preusker, Bundesminister
 für Wohnungsbau 463 B
 Beschlußfassung: Zustimmung gemäß Art. 80 Abs. 2 GG

Die Sitzung wird um 10.06 Uhr durch den Präsidenten, Präsident des Senats und Erster Bürgermeister Dr. Sieveking eröffnet.

Präsident Dr. SIEVEKING: Meine Herren! Ich eröffne die 168. Sitzung des Bundesrates. Der Bericht über die 167. Sitzung liegt Ihnen gedruckt vor. Einwendungen werden nicht erhoben. Ich darf feststellen, daß der Bericht genehmigt ist.

Im allgemeinen Einverständnis setzen wir noch als Punkt 20

das Gesetz zur Änderung und Ergänzung des Art. 106 des Grundgesetzes

und als Punkt 21

das Gesetz zur Änderung und Ergänzung des Gesetzes über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung

auf die Tagesordnung. Diese beiden Gesetze sind aus dem Vermittlungsausschuß zurückgekommen. Sie sollen — darüber wurde ebenfalls Einverständnis erzielt — als erste Punkte der Tagesordnung behandelt werden.

Punkt 15:

Entschließung des Bundesrates betreffend Verwaltungsvorschriften zur Durchführung der Unterbringung nach Kapitel I des Gesetzes zur Regelung der Rechtsverhältnisse der unter Art. 131 des Grundgesetzes fallenden Personen in der Fassung vom 28. Februar 1956 (BR-Drucks. Nr. 315/56)

wird von der Tagesordnung abgesetzt, nachdem (D) das Land Schleswig-Holstein seinen Initiativantrag zurückgezogen hat.

Punkt 12 wird im allseitigen Einverständnis vorgezogen und nach den von mir eben erwähnten beiden Gesetzen behandelt.

Ich rufe Punkt 20 auf:

Gesetz zur Änderung und Ergänzung des Art. 106 des Grundgesetzes (BR-Drucks. 497/56)

Dr. KLEIN (Berlin), Berichterstatter: Herr Präsident! Meine Herren! Wie Sie wissen, hat der Bundesrat dem Gesetz zur Änderung und Ergänzung des Art. 106 des Grundgesetzes in seiner Sitzung vom 23. November 1956 die Zustimmung verweigert, dabei aber gleichzeitig durchblicken lassen, daß der Bundesrat mit einer anderen Fassung des Art. 106 einverstanden wäre. Dieses Verfahren war notwendig geworden, weil der Bundesrat die Frist zur Anrufung des Vermittlungsausschusses hatte verstreichen lassen. Auf einen Antrag sämtlicher Fraktionen des Bundestages hat dieser am 30. November 1956 beschlossen, seinerseits den Vermittlungsausschuß mit dem Ziele anzurufen, es bei der ursprünglichen Fassung des Gesetzes zu belassen.

Der Vermittlungsausschuß hat sich in seiner Sitzung am 12. Dezember 1956 nochmals mit dem Ge-

(A) setz beschäftigt. Der Vermittlungsvorschlag liegt Ihnen in der BT-Drucks. 3004 vor. Ich darf hierzu noch folgendes bemerken:

Dem Anliegen des Bundesrates wurde insoweit Rechnung getragen, als ein neuer Satz in Abs. 6 eingefügt wird, wonach in einem Land, in dem keine Gemeinden bestehen, das Aufkommen aus der Realsteuer dem Land selbst zusteht. Diese Ergänzung war notwendig, weil Hamburg keine eigenen Gemeinden hat und es daher zweifelhaft sein konnte, ob dem Lande in diesem Falle die Realsteuer zusteht.

Der Bundesrat hatte ferner angeregt, auch die Gemeindeverbände am Aufkommen der Realsteuern nach Maßgabe der Landesgesetzgebung zu beteiligen und dies im Grundgesetz ausdrücklich festzustellen.

Der Vermittlungsausschuß war der Meinung, daß die Landesgesetzgebung ganz allgemein bestimmen soll, inwieweit die Realsteuern als Bemessungsgrundlage für Umlagen und Zuschläge zugrunde gelegt werden können. Die Gemeindeverbände sind in dieser Fassung zwar nicht mehr erwähnt. Durch die jetzige Fassung ist es aber möglich, daß nach Maßgabe der Landesgesetzgebung sowohl die Länder selbst als auch die Gemeindeverbände Umlagen und Zuschläge erheben können.

Die Bundestagsfassung sah für das Inkrafttreten den 1. April 1956 vor. Der Bundesrat hat statt dessen den 1. April 1958 vorgeschlagen. Der Vermittlungsvorschlag lautet dahin, daß zwar der Steuerverbund erst am 1. April 1958 in Kraft treten soll, alle übrigen Vorschriften des Gesetzes aber bereits am 1. April 1957.

(B)

Ich darf darauf hinweisen, daß die Beschlüsse des Vermittlungsausschusses einstimmig gefaßt wurden. Der Bundestag hat gestern die Vermittlungsvorschläge mit der erforderlichen Zweidrittelmehrheit angenommen. Ich darf deshalb dem Hohen Hause empfehlen, dem Gesetz ebenfalls in der nunmehr geänderten Fassung zuzustimmen.

Präsident Dr. SIEVEKING: Ich danke dem Herrn Berichterstatter. Wird noch das Wort gewünscht? — Das ist nicht der Fall. Dann stelle ich das Gesetz zur Abstimmung. Da es sich um eine Änderung des Grundgesetzes handelt, ist sowohl im Bundestag als auch im Bundesrat eine Zweidrittelmehrheit für seine Verabschiedung erforderlich. Wer dem vom Bundestage am 13. Dezember 1956 verabschiedeten Gesetz zur Änderung und Ergänzung des Art. 106 des Grundgesetzes zustimmen will, den bitte ich um das Handzeichen. — Das Gesetz ist einstimmig angenommen.

Wir kommen zu Punkt 21, zum

Gesetz zur Änderung und Ergänzung des Gesetzes über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (BR-Drucks. Nr. 498/56),

das gleichfalls aus dem Vermittlungsausschuß zurückgekommen ist.

Bundestagsabgeordneter SABEL, Berichterstatter: Herr Präsident! Der Bundesrat hat in seiner 167. Sitzung am 30. November 1956 beschlossen, hinsichtlich der Novelle zum Gesetz über die Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung den Vermittlungsausschuß anzurufen. Es wurden die in der Bundestagsdrucksache 2941 enthaltenen Änderungsvorschläge gemacht. Der Vermittlungsausschuß hat zu den Änderungsvorschlägen in seiner Sitzung am 12. Dezember 1956 Stellung genommen. Er unterbreitet Ihnen die in der Bundestagsdrucksache Nr. 3003 und in der BR-Drucks. Nr. 498/56 enthaltenen Vorschläge. (C)

Zu Ziff. 1, 2 und 7 der Vorschläge möchte ich folgendes bemerken. Der Bundesrat hatte den Vorschlag gemacht, im § 53 Abs. 1 Satz 2 und im § 67 Abs. 2 die Ermächtigung des Verwaltungsrates der Bundesanstalt zum Erlaß von Ausführungsbestimmungen zu streichen und dafür dem Bundesminister für Arbeit die Ermächtigung für den Erlaß der Ausführungsbestimmungen zu geben. Der Bundesrat hat gegen den Bundestagsbeschluß in dieser Hinsicht rechtliche Bedenken. Er hält eine Regelung durch Rechtsverordnung des Bundesministers für Arbeit für notwendig. Der Vermittlungsausschuß schließt sich den Bedenken des Bundesrates an und empfiehlt deshalb, zu Ziff. 1 und 2 den Vorschlägen des Bundesrates Rechnung zu tragen. Hieraus ergibt sich dann die Änderung zu Ziff. 7, die hier vorgesehen ist.

Zu Ziff. 3 und 4 beantragt der Bundesrat, § 110 Abs. 2 Nr. 3 zu streichen. Der genannte Paragraph behandelt die Wartezeiten. Dieselben sind grundsätzlich auf drei Tage festgelegt. Im Absatz 2 sind die Ausnahmen enthalten. Bisher betrug die Wartezeit bei Arbeitslosen mit zuschlagsberechtigten Angehörigen drei Tage, bei Arbeitslosen ohne zuschlagsberechtigte Angehörige sieben Tage. Der Bundesrat wünschte die Streichung der Ziff. 3 in § 110 Abs. 2, die nach dem Beschluß des Bundestages vorsah, daß die Wartezeit für Arbeitslose ohne Zuschlagsempfänger bzw. bis zu zwei Zuschlagsempfängern gleichfalls dann wegfallen soll, wenn die Arbeitslosigkeit länger als zwölf Tage dauere. Hier sollte also nachträglich eine Nachzahlung für die drei Wartetage erfolgen. Der Bundesrat hat gegen die Bestimmung Bedenken. Er ist der Auffassung, daß die Durchführung einen zu hohen Verwaltungsaufwand erfordere, und er hat die Befürchtung, daß die Bestimmung dazu führen könne, die Bereitschaft zur Arbeitsaufnahme ungünstig zu beeinflussen. (D)

Der Vermittlungsausschuß macht hier den Vermittlungsvorschlag, dem Vorschlag des Bundesrates auf Streichung der Nr. 3 im Abs. 2 des § 110 zu entsprechen, dafür aber die Nr. 2 dergestalt zu ändern, daß der völlige Wegfall der Wartezeit schon bei Arbeitslosen mit zwei statt bisher drei oder mehr Angehörigen in Frage kommt.

Zu Ziff. 5 hat der Bundesrat vorgeschlagen, in § 116 f Abs. 1 die Sätze 4 und 5 zu streichen mit der Begründung, daß diese Bestimmungen das gewollte Ergebnis nicht erreichen könnten. Eine

(A) Streichung würde auch rechtlichen Bedenken Rechnung tragen. — Der Vermittlungsausschuß hat dem Vorschlag des Bundesrates zugestimmt. Als Folge dieser Zustimmung wurde im Art. X § 10 die Bezugnahme auf den genannten § 116 f Abs. 1 Satz 5 gestrichen.

Zu Ziff. 6 hatte der Bundesrat den Vorschlag gemacht, § 177 Abs. 2 Nr. 3 mit der Begründung zu streichen, hierdurch würde eine ähnliche Regelung erreicht, wie sie in der Kriegsopferversorgung enthalten sei. Es geht bei der genannten Bestimmung darum, daß zu Unrecht geleistete Beträge vom Empfänger zurückzufordern sind, und zwar wird auf den § 177 a Bezug genommen, der den Katalog von Leistungen enthält, auf die zurückgegriffen werden kann.

Im geltenden Recht gilt allerdings der Grundsatz, daß zu Unrecht geleistete Beträge öffentlich-rechtlicher Art, ungeachtet der Frage, ob den Leistungsempfänger ein Verschulden trifft, zurückzufordern sind, wenn der Leistungsempfänger Ansprüche auf andere Leistungen öffentlich-rechtlicher Art für die Vergangenheit hat. Da der Vorschlag des Bundesrates nach Auffassung des Vermittlungsausschusses zu weit ging und keine Parallele zu der Regelung der Kriegsopferversorgung darstellt, hat der Vermittlungsausschuß den Kompromißvorschlag angenommen, dem § 177 Abs. 2 folgenden Satz anzufügen:

(B) Auf die Rückforderung soll ferner im Falle der Nr. 3 verzichtet werden, wenn und soweit die Rückforderung mit Rücksicht auf die wirtschaftlichen Verhältnisse des Empfängers nicht vertretbar wäre.

Dann zu Ziff. 8 a. Durch die Verzögerung der Verabschiedung ergab sich die Notwendigkeit, in den Schlußbestimmungen das Inkrafttreten des Gesetzes anders zu regeln. Nach dem Beschluß des Bundestages sollte das Gesetz am ersten Tage des vierten auf die Verkündung folgenden Monats in Kraft treten. Der Vermittlungsausschuß schlägt vor, den ersten Satz des § 10 in Art. X wie folgt zu fassen: „Dieses Gesetz tritt am 1. April 1957 in Kraft.“ Das war der immer vorgesehene Termin.

Zu den Ziff. 3 a und 3 b, 6 b und 7 b der Drucks. 2941 hat der Vermittlungsausschuß beschlossen, es bei der Bundestagsfassung zu belassen.

Der Bundestag hat gestern diesen Vorschlägen des Vermittlungsausschusses zugestimmt. Ich darf auch hier darauf hinweisen, daß die Beschlüsse des Vermittlungsausschusses in allen Fällen einstimmig erfolgt sind, und ich darf Sie namens des Vermittlungsausschusses bitten, das Gesetz in der nunmehr vorliegenden Form anzunehmen.

Präsident Dr. SIEVEKING: Ich danke dem Herrn Berichterstatter. Wird das Wort gewünscht? — Das ist nicht der Fall. Wir kommen zur Abstimmung. Das Gesetz — BR-Drucks. Nr. 498/56 — ist zustimmungsbedürftig. Wer für das Gesetz in der vom Vermittlungsausschuß vorgeschlagenen Fassung

eintritt, den bitte ich um das Handzeichen. — Das ist die Mehrheit. Demnach hat der Bundesrat beschlossen, dem vom Deutschen Bundestag am 13. Dezember 1956 verabschiedeten Gesetz zur Änderung und Ergänzung des Gesetzes über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung gemäß Art. 84 Abs. 1 GG zuzustimmen.

Ich rufe Punkt 12 der Tagesordnung, den wir vorziehen wollten, auf:

Der Entwurf eines Gesetzes zur Regelung der Rechtsverhältnisse der in einzelnen Verwaltungszweigen des Landes Berlin beschäftigten Personen (BR-Drucks. Nr. 431/56)

Dr. KLEIN (Berlin), Berichterstatter: Herr Präsident! Meine Herren! Der vorliegende Gesetzentwurf zur Regelung der Rechtsverhältnisse der in einzelnen Verwaltungszweigen des Landes Berlin beschäftigten Personen stellt den Abschluß einer dreijährigen Beratung der Bundesressorts mit dem Senat des Landes Berlin dar. Der Entwurf beabsichtigt, die Rechtsverhältnisse von Landesbeamten zu regeln, und zwar der Beamten der Berliner Landespost, der Berliner Zollverwaltung und der in der Bundesvermögensverwaltung beschäftigten Landesbeamten, zusammen etwa 23 000 Bedienstete.

Die grundsätzliche Frage, die wir zu stellen haben, geht dahin: Ist es rechtlich möglich und nach dem Geist des Grundgesetzes zulässig, durch ein Bundesgesetz weitgehend die Rechtsverhältnisse von Landesbeamten zu regeln? Selbstverständlich muß normalerweise diese Frage verneint werden, da ebenso normalerweise Landesbeamte nur in Behörden der Landesverwaltung beschäftigt werden. Hier liegt der Fall aber vollkommen anders.

Nach Art. 87 GG sind Post- und Finanzverwaltung als bundeseigene Verwaltungen mit eigenem Verwaltungsunterbau zu führen. Im Zuge der Eingliederung Berlins in das Rechts- und Finanzsystem des Bundes hätten sie somit in Bundesbehörden umgewandelt werden müssen. Dies war beabsichtigt, und die Vorbereitungen waren getroffen.

Die drei Alliierten, die in Berlin die Kommandantur bilden und mit denen wir uns bei der Gestaltung des Verhältnisses zwischen Berlin und dem Bund jeweils auseinanderzusetzen haben, haben im allgemeinen zwar nichts dagegen einzuwenden, daß Bundesbehörden und Verwaltungsgerichte für Berlin und in Berlin tätig werden. In den Fällen Post und Zoll hatten sie zwar bereits zugestimmt, daß diese Verwaltungen gemäß den Bestimmungen des Dritten Überleitungsgesetzes und des Postverwaltungsgesetzes den Weisungen der zuständigen Bundesminister unterstellt sowie betriebs- und haushaltsmäßig den entsprechenden Bundesverwaltungen einigegliedert werden, sie hatten jedoch Bedenken, hier auch den letzten Schritt zu tun und die völlige Umwandlung in echte Bundesbehörden, in denen Bundesbeamte

(A) tätig sind, zu gestatten. Die Bedenken richteten sich in erster Linie gegen die Tätigkeit **uniformierter Bundespost- und Bundeszollbeamter in Berlin**. Diese sollten, nach außen hin, d. h. trotz ihrer Unterstellung unter die Weisungsbefugnis der zuständigen Bundesminister, Landesbedienstete bleiben.

Es bedarf keiner Erklärung, daß in den genannten Verwaltungen der weisungsbefugte Bundesminister und das nur aus politischen Gründen formal als Dienstherr oder Arbeitgeber fungierende Land Berlin nicht neben- oder gar gegeneinander in den Verwaltungen bestimmend sein konnten. Die Betriebseinheit der Bundesverwaltungen, in welche die drei Berliner Verwaltungen eingegliedert waren, verlangten eine klare auf jeweils einen Weisungsbefugten ausgerichtete Lösung.

So wurden zunächst die 12 100 Beamten der Berliner Post, der Zoll- und Verbrauchssteuerverwaltung sowie der Sondervermögens- und Bauverwaltung durch § 179 des Berliner Landesbeamtengesetzes den für Bundesbeamte geltenden gesetzlichen Vorschriften unterstellt. Dies allein aber genügte nicht und führte in der Praxis zu Unklarheiten. Die im vorliegenden Entwurf gewählte Konstruktion beseitigt diese Schwierigkeiten. Ich darf dazu noch folgendes bemerken.

Dem Vorbehalt der Alliierten hinsichtlich der Beschäftigung von Landesbediensteten muß Rechnung getragen werden, allerdings nur soweit, als die Alliierten diese Beschäftigung selbst begrenzen.

(B) Es wäre unzulässig, diesen Vorbehalt von deutscher Seite erweitern zu wollen, etwa dahingehend, daß auch die von den Besatzungsmächten zugelassene betriebs- und haushaltsmäßige Eingliederung in die Bundesverwaltungen unterbliebe.

Wir haben es hier, verfassungsrechtlich betrachtet, mit einer **besatzungsrechtlichen Hypothek der Vorschriften des Art. 87 Abs. 1 GG** zu tun. Der Vorbehalt, den die Alliierten gemacht haben, muß zur Schaffung einer besonderen Behördenform führen, zu einer staatsrechtlichen Absonderlichkeit, wenn Sie wollen; aber solche Anomalien entstehen ja häufig dort, wo die nationale Rechtskonstruktion vom Besatzungsrecht überlagert wird.

Hier sieht das so aus: Die rund 23 000 Bedienstete der drei in die entsprechenden Bundesverwaltungen eingegliederten Verwaltungen in Berlin sind formal Landesbedienstete. Soweit sie Beamte sind, unterstehen sie bereits nach § 179 des Berliner Landesbeamtengesetzes dem Bundesrecht. Sie unterstehen weiterhin aus ihrem Dienst- oder Arbeitsverhältnis den Weisungen ihres jeweiligen **Amtspräsidenten**. Auf diese delegiert der formale Dienstherr bzw. Arbeitgeber Berlin alle seine Befugnisse durch die Übernahme des vorliegenden Gesetzes. Die Präsidenten wiederum unterstehen bereits nach geltendem Recht den Weisungen der zuständigen Bundesminister.

Durch diese Konstruktion haben die betroffenen Personen in der Praxis nur noch über dem Körper des Bundesbediensteten das dünne Gewand des

Landesbeamten bzw. -angestellten. Weiter als bis zur Lieferung dieses „Gewandes“ geht die Beteiligung des Landes Berlin in Zukunft nicht mehr. (C)

Da es sich also hier nicht um Landesverwaltungen handelt, ergibt sich die **Gesetzgebungskompetenz des Bundes** aus Art. 73 Nr. 7 und Art. 108 GG. Eine grundgesetzwidrige Mischverwaltung entsteht nicht, denn es kann nach allgemein anerkanntem Grundsatz nicht verfassungswidrig sein, was dazu dient, den von der Verfassung vorgeschriebenen Zustand so weit wie möglich herzustellen, wenn äußere — in diesem Falle durch den Vorbehalt der Besatzungsmächte gegebene — Umstände die völlige Verwirklichung des vom Grundgesetz geforderten Zustandes vereiteln.

Der Ausschuß für Innere Angelegenheiten, der federführend ist, sowie der Rechtsausschuß, der Finanzausschuß, der Ausschuß für Arbeit und Sozialpolitik und der Ausschuß für Verkehr und Post haben den Gesetzentwurf beraten und empfohlen dem Bundesrat einhellig, Einwendungen nicht zu erheben. Kleinere Verbesserungsvorschläge können im weiteren Gesetzgebungsverfahren überprüft werden. Ich bitte Sie, dieser Empfehlung zu folgen.

Präsident Dr. SIEVEKING: Ich danke dem Herrn Berichterstatter. Wird dazu das Wort gewünscht? — Das ist nicht der Fall. Änderungsvorschläge der Ausschüsse liegen nicht vor. Ich darf dann feststellen, daß der Bundesrat gemäß Art. 76 Abs. 2 GG beschlossen hat, gegen das Gesetz zur **Änderung und Ergänzung des Gesetzes über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung** keine Einwendungen zu erheben. (D)

Ich rufe nun Punkt 1 der Tagesordnung auf:

- a) Entwurf eines Wehrstrafgesetzes
- b) Entwurf eines Einführungsgesetzes zum Wehrstrafgesetz (BR-Drucks. Nr. 433/56)

BECHER (Rheinland-Pfalz), Berichterstatter: Herr Präsident! Meine Herren! Mit dem Erstehen der Bundeswehr ist zwangsläufig die Notwendigkeit verbunden, **besondere strafrechtliche Bestimmungen für die Soldaten der Bundeswehr** zu schaffen. Einzelne militärische Dienstpflichten sind von solcher Bedeutung, daß bei Verstößen die Mittel des Disziplinarrechts nicht ausreichen, um eine festgefügte innere Ordnung und damit die Schlagkraft der Truppe zu gewährleisten. Derartige Pflichtverletzungen gehören daher in allen Staaten, die über Streitkräfte verfügen, schon im Frieden zum kriminellen Unrecht. Sie bilden das Gebiet des Wehrstrafrechts.

Das Wehrstrafrecht ist aber kein selbständiges Rechtsgebiet, dessen Bestimmungen für sich allein angewendet werden könnten. Es hängt vielmehr mit dem allgemeinen Strafrecht, das auch für die Soldaten gilt, eng zusammen. Dieses allgemeine Strafrecht muß jedoch den besonderen militärischen Belangen angepaßt werden. Diesem Ziel dienen die

(A) Ihnen mit der BR-Drucks. Nr. 433/56 vorgelegten Entwürfe eines Wehrstrafgesetzes und eines Einführungsgesetzes zum Wehrstrafgesetz.

Der Entwurf des Wehrstrafgesetzes bringt neben notwendigen Ergänzungen von allgemeinen Bestimmungen des Strafrechts vor allem in seinem zweiten Teil den Katalog der militärischen Straftaten. Der Entwurf zum Einführungsgesetz enthält neben den erforderlichen Übergangsbestimmungen ergänzende Bestimmungen zum Strafgesetzbuch, zum Straffilgungsgesetz, zur Strafregisterverordnung und über den Strafvollzug und bringt als besonders bedeutsame Ergänzung des allgemeinen Strafrechts die erforderliche Anpassung von Bestimmungen des Jugendgerichtsgesetzes, insbesondere für die nach Jugendstrafrecht zu behandelnden heranwachsenden Soldaten.

Den Ländern war schon im Verlaufe der Vorarbeiten Gelegenheit gegeben, bei eingehenden Besprechungen im Bundesministerium für Verteidigung und im Bundesministerium der Justiz zu den ursprünglichen Referentenentwürfen Stellung zu nehmen. Die Regierungsvorlagen konnten deshalb schon weitgehend die von den Ländern vorgetragenen Wünsche und Anliegen berücksichtigen. Das hat die Arbeit des Rechtsausschusses wesentlich erleichtert; von wenigen grundsätzlichen Punkten abgesehen, können sich seine Empfehlungen daher auf Fragen der Formulierung und der Redaktion beschränken.

(B) Ich darf Sie namens des Rechtsausschusses bitten, diesen Empfehlungen, die Sie in der BR-Drucks. Nr. 433/1/56 finden, Ihre Zustimmung zu geben. Dies gilt insbesondere zu der Empfehlung zu B Ziff. 4 — Art. 9 —, der Berlin Klausel.

Nur auf folgende Einzelheiten möchte ich ergänzend hinweisen. Der Rechtsausschuß regt an, dem § 4 des Wehrstrafgesetzes, der sich mit militärischen Straftaten gegen verbündete Streitkräfte befaßt, folgenden Absatz 2 anzufügen:

Die Tat wird nur mit Ermächtigung des Bundesministers für Verteidigung verfolgt.

Der Verteidigungsausschuß hat sich dafür eingesetzt, die Anwendung des § 4 von der Verbürgung der Gegenseitigkeit abhängig zu machen. Der Rechtsausschuß glaubt aber, sich den Bedenken der Bundesregierung, die im einzelnen in der Begründung zum Entwurf des Wehrstrafgesetzes dargelegt sind, nicht verschließen zu können. Die Empfehlung des Rechtsausschusses verlegt das Problem in die prozessuale Ebene. Durch diese Kompromißlösung ist aber die Gewähr gegeben — und darauf kommt es ja im Ergebnis an —, daß im Einzelfalle eine mit Bedenken behaftete Schlechterstellung eines deutschen Soldaten vermieden werden kann.

Die Behandlung der jugendlichen und heranwachsenden Soldaten im Wehrstrafrecht gehörte — das darf ich wohl sagen — zu den schwierigsten Fragen des bisherigen Gesetzgebungsverfahrens. Die Regierungsvorlage hat sich nunmehr für eine

Lösung entschlossen, die so wenig wie möglich in das System des Jugendstrafrechts eingreift. Die Möglichkeit, Fürsorgeerziehung und Schutzauflage gegen Soldaten anzuordnen, mußte ausgeschlossen werden. Beide Institutionen würden bei Soldaten schon aus tatsächlichen Gründen nicht praktikabel sein. Auch hinsichtlich der Möglichkeit, Weisungen zu erteilen und besondere Pflichten aufzuerlegen, mußte eine Anpassung an die besondere Situation des Wehrdienstes vorgenommen werden. Um nun aber den jungen Soldaten, bei denen sich aus Anlaß der Begehung von Straftaten erhebliche Erziehungsmängel herausgestellt haben, während des Wehrdienstes trotzdem wirksame Erziehungshilfe bieten zu können, sieht der Entwurf in dem Vorschlag für § 112 a des Jugendgerichtsgesetzes u. a. vor, daß der erziehungsbedürftige junge Soldat einer Einheit der Bundeswehr überwiesen werden kann, die für die Durchführung der erforderlichen Erziehungsmaßnahmen besondere Gewähr bietet. Diese Einheiten sollen aber keine Sondereinheiten sein — noch der letzte Referentenentwurf sprach von „Erziehungseinheiten“ —; die nach § 112 a Nr. 2 des Jugendgerichtsgesetzes überwiesenen Soldaten sollen vielmehr in diesen Einheiten die Minderheit gegenüber Soldaten bilden, die sich vorbildlich geführt haben.

Unter diesen Voraussetzungen hat der Rechtsausschuß ebenso wie der Verteidigungsausschuß schließlich keine Bedenken gehabt, die vorgesehene Regelung zu akzeptieren. Um den Grundgedanken, daß keine Sondererziehungseinheiten gebildet werden sollen, zu unterstreichen, empfiehlt der Rechtsausschuß aber, die auf diese Einheiten bezügliche Ermächtigung zum Erlaß einer Rechtsverordnung in der in B Ziff. 2 vorgeschlagenen Form besser zu konkretisieren, und regt zugleich eine Stellungnahme des Bundesrates dahin an, im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens durch ausdrückliche Vorschrift sicherzustellen, daß von der Erziehungsmaßregel der Überweisung in eine solche Einheit nicht vor Erlaß der entsprechenden Rechtsverordnung Gebrauch gemacht wird.

Präsident Dr. SIEVEKING: Ich danke dem Herrn Berichterstatter.

Dr. ZIMMER (Rheinland-Pfalz): Herr Präsident! Meine Herren! Das Land Rheinland-Pfalz hat Ihnen mit BR-Drucks. Nr. 433/2/56 einen Antrag vorgelegt, der Bundesrat möge die Einfügung eines neuen § 109 b beschließen. Der Wortlaut liegt Ihnen vor. Ich darf darauf Bezug nehmen. Zusätzlich zu der Begründung, die Ihnen vorliegt, möchte ich noch folgendes ausführen.

Seit fast sechs Jahren hat das Land Rheinland-Pfalz — ohne gesetzliche Verpflichtung, ohne Auftrag, aber schließlich, nachdem der Erfolg zu verzeichnen war, mit dankbarer Billigung aller deutschen Länder —, also in jenen Jahren, als das Besatzungsstatut noch in Geltung war und bei uns im Lande viele Annahmestellen tätig waren, gegen

(A)

die wir direkt nichts machen konnten, einen kleinen — wenn man so sagen darf — kalten Krieg um junge, meist wertvolle deutsche Menschen geführt. Wir glaubten, es sei ein gesamtdeutsches Anliegen, dem wir damit Rechnung getragen haben. Tausende von Vernehmungen und Ermittlungen haben wir in Einzelfällen durchgeführt, um diesem ganzen Problem auf den Grund zu gehen und ihm nahezukommen. Jahr für Jahr haben wir Tausende junger deutscher Menschen, die fast immer in übereilten jugendlichen Entschlüssen, aus dem natürlichen Drang in die Weite, vielfach auch aus Zerwürfnissen in der Familie oder an der Arbeitsstelle handelten, vor Elend, vor frühem Tod und schließlich auch vor einem Dienst in für sie damals unübersehbaren fremden militärischen Interessen bewahrt.

Tausende deutscher Eltern sind uns dafür dankbar, denn ein großer Teil dieser Jugendlichen konnte unmittelbar wieder in die elterliche und Familiengeborgenheit zurückgeführt werden.

Nur etwa fünf Prozent der aufgegriffenen stammten aus unserem eigenen Lande, rund 95 Prozent aus den übrigen deutschen Ländern. Wenn man der optimistischen Meinung war, mit Aufhören des Besatzungsstatuts und der damit erfolgten automatischen Auflösung der Annahmestellen würde der Zustrom ein Ende nehmen, so sahen wir uns in dieser Erwartung getäuscht. Noch im Jahre 1955 — bekanntlich ist das Besatzungsstatut Anfang Mai 1955 zu Ende gegangen — haben wir über 4000 junge deutsche Menschen in unserem Lande aufgegriffen. Schätzungsweise die gleiche Zahl ist aber trotzdem nach den Ermittlungen, die wir durchgeführt haben, über die grüne Grenze hinüber gekommen.

(B)

Wir haben diese Arbeit im Einvernehmen und mit tatkräftiger Unterstützung aller karitativen Organisationen, vor allen Dingen in der Süd- und in der Westpfalz, durch Bildung von Aufnahmeheimen und Arbeitsstätten durchgeführt, wo wir dann die Jugendlichen wieder in ein geordnetes Leben zurückgeführt haben, soweit sie nicht schon unmittelbar wieder zurückgebracht werden konnten.

Die tragischen Schicksale der Menschen, die trotzdem in die Legion gekommen sind, sind uns durch viele Hunderte von detaillierten Berichten bekannt und anschaulich geschildert worden. Die Massenflucht von deutschen Legionären bei der Durchfahrt durch den Suezkanal oder bei der Vorbeifahrt an Süd-Afrika sind ja in den letzten Jahren durch die Presse bekanntgeworden und wohl noch in aller Erinnerung. Diese jungen Menschen geraten fast oder ganz ohne eigene Schuld in einen blutigen fremden Militärdienst, der vielfach für eine den deutschen Interessen und der deutschen Politik entgegengesetzte Politik geleistet wird.

Die vorgeschlagene Strafbestimmung soll in erster Linie die jungen Menschen davon abhalten, etwas zu tun, was für sie selbst und das deutsche Volk schlecht war und schlecht ist, aber schließlich bisher erlaubt, jedenfalls nicht verboten war. Die

jungen Menschen sollen in Zukunft vorher wissen, daß sie im Begriff sind, eine Straftat zu riskieren. Die Bestimmung schließt aber keinesfalls aus, daß man gegen diejenigen, die später nach Hause zurückkehren, großzügig, von Fall zu Fall prüfend, verfährt. Alle Parteien des Landtags in Rheinland-Pfalz haben in diesen Jahren an dieser Arbeit den stärksten Anteil genommen und sie tatkräftig unterstützt. Wollen Sie bitte verstehen, daß wir für die erfolgreiche Fortführung unserer bisherigen Arbeit eigentlich auf eine Legitimation durch alle Länder angewiesen sind. Deshalb würden wir es sehr begrüßen, wenn der vorliegende Antrag Anlaß zu einer grundsätzlich positiven Beschlußfassung geben würde. Sollte aber der Antrag noch formalen Bedenken etwa aus der nicht genügend berücksichtigten Systematik begegnen oder sollten sonstige Unebenheiten zu beseitigen sein, so könnte dem wohl in dem weiteren Gesetzgebungsverfahren Rechnung getragen werden.

Ich darf Sie noch bitten, um den etwaigen Bedenken juristischer Art Rechnung zu tragen, in der 4. Zeile des vorliegenden Antrags das Wort „fremde“ durch das Wort „ausländische“ zu ersetzen. — Ich bitte um Annahme des Antrages.

Präsident Dr. SIEVEKING: Da keine weiteren Wortmeldungen mehr vorliegen, kommen wir zur Abstimmung. Wir stimmen zunächst über das Wehrstrafgesetz und dann über das Einführungsgesetz zum Wehrstrafgesetz ab.

Zum Wehrstrafgesetz liegt eine Reihe von Empfehlungen der Ausschüsse vor. Ich bitte, die BR-Drucks. Nr. 433/1/56 zur Hand zu nehmen. Ich rufe Ziff. 1 a, den Vorschlag des Verteidigungsausschusses, auf. Wer ihm zustimmen will, den bitte ich um das Handzeichen. — Abgelehnt!

Ziff. 1 b! Wer dem Vorschlag des Rechtsausschusses seine Zustimmung geben will, den bitte ich um das Handzeichen. — Angenommen!

Über Ziff. 2 bis 10 können wir, da keine divergierenden Empfehlungen vorliegen, wohl en bloc abstimmen, falls keine Bedenken bestehen. — Das ist nicht der Fall. Wer den in Ziff. 2 bis 10 enthaltenen Änderungsvorschlägen zustimmt, den bitte ich um das Handzeichen. — Das ist die Mehrheit. Die Empfehlungen sind angenommen.

Wir kommen zum Einführungsgesetz zum Wehrstrafgesetz und hier zunächst zum Antrag des Landes Rheinland-Pfalz, BR-Drucks. Nr. 433/2/56. Wer dem Antrag, den Herr Minister Dr. Zimmer eben begründet hat, zustimmen will, den bitte ich um das Handzeichen. — Das ist die Minderheit. Der Antrag ist abgelehnt.

Wir kommen zu den Empfehlungen der Ausschüsse unter B auf Seite 6 der BR-Drucks. Nr. 433/1/56. Ich rufe die Ziff. 1, 2, 3 und 4 auf, wobei ich zu Ziff. 4 bemerken darf, daß in der fünften Zeile die Worte „mit den Alliierten“ gestrichen werden sollen. Darüber herrscht Einverständnis. Es heißt also: „... weil hierüber noch Verhandlungen schweben.“ Ich nehme an, daß wir

(A) über die aufgerufenen Ziffern auch en bloc abstimmen können. — Ich höre keinen Widerspruch. Wer für diese Empfehlungen eintritt, den bitte ich um das Handzeichen. — Das ist die Mehrheit.

Wir kommen zu C. auf Seite 7 zur Anlage 5 der Regierungsvorlage. Wer für die hier vorgeschlagene Stellungnahme eintritt, den bitte ich um das Handzeichen. — Das ist die Mehrheit. Der Vorschlag ist angenommen.

Danach hat der Bundesrat zu den Entwürfen des Wehrstrafgesetzes und zum Einführungsgesetz zum Wehrstrafgesetz die eben angenommenen Stellungnahmen beschlossen. Im übrigen werden keine Einwendungen erhoben. Der Bundesrat ist der Ansicht, daß das Einführungsgesetz zum Wehrstrafgesetz — wie auch bereits in den Eingangsworten vorgesehen — seiner Zustimmung bedarf.

Ich rufe auf Punkt 2 der Tagesordnung:

Gesetz zur Änderung des Wirtschaftsstrafgesetzes 1954 (BR-Drucks. Nr. 462/56)

WOLTERS (Bremen), Berichterstatter: Herr Präsident! Meine Herren! Als Berichterstatter des Wirtschaftsausschusses bin ich vom federführenden Rechtsausschuß und vom Ausschuß für Innere Angelegenheiten gebeten worden, auch für diese Ausschüsse die Berichterstattung mitzuübernehmen. Darüber hinaus war nur noch der Agrarausschuß beteiligt, der dem Gesetz zugestimmt hat.

(B) Ich darf mir auf Grund dieses Auftrages erlauben, Ihnen einen Überblick über alle Ausschußempfehlungen zu geben.

Ich werde mit dem Wirtschaftsausschuß beginnen, weil dieser sich mit der wirtschaftspolitischen Substanz des umstrittenen § 2 a auseinandersetzen mußte. Außerdem ist es nach einer Entscheidung über die Grundsatzfrage relativ leicht, die übrigen Empfehlungen einzuordnen. In meinen Ausführungen werde ich mich auf die jeweiligen Ziffern der BR-Drucks. Nr. 462/1/56 beziehen. Ausgangspunkt ist der § 2 a in der Fassung des Bundestagsbeschlusses vom 30. November 1956, wie Sie ihn in der BR-Drucks. Nr. 462/56 vorliegen haben. Ich berichte jetzt für den Wirtschaftsausschuß.

Die Notwendigkeit der Wiedereinführung eines Preistreibeiparagraphen wird offensichtlich von allen Institutionen bejaht. Dann aber muß eine Gesetzesvorschrift geschaffen werden, die eine Preistreibeiparagraphen auch wirksam bekämpfen kann. Der uns jetzt vorliegende § 2 a, wie er vom Bundestag beschlossen wurde, erfüllt diese Voraussetzungen nicht. Die Anhäufung der in § 2 a Abs. 1 aufgeführten Tatbestandsmerkmale, also Beschränkung des Wettbewerbs, Ausnutzung einer wirtschaftlichen Machtstellung oder einer Mangellage, muß zu erheblichen Schwierigkeiten im Beweisverfahren führen, insbesondere auch für den letztlich entscheidenden Strafrichter. Wenn dieser entscheiden soll, ob zum Beispiel in der in Frage stehenden Branche kartellarische Absprachen vorliegen, so

wird von ihm mehr verlangt, als in jahrelanger (C) Arbeit die Kartellbehörden ermitteln oder wirtschaftswissenschaftliche Institute erforschen konnten; von der Dauer einer solchen Ermittlung ganz zu schweigen. Wenn aber eine wirtschaftspolitische Wirkung mit diesem Verfahren erzielt werden soll, ist gerade die schnelle Entscheidung von besonderer Bedeutung. Eine sofortige Entscheidung kann in einem Rechtsstaat, in welchem die Betroffenen alle Rechtsmittel zur Verfügung haben, deshalb nur unter der Voraussetzung einfacher und leicht überblickbarer Tatbestände ergehen.

Schließlich darf nicht verkannt werden, daß weite Kreise der Bevölkerung an dieses neue Gesetz Hoffnungen knüpfen, die wir mit dieser Fassung nicht erfüllen können. Der Unmut und die Unzufriedenheit dieser Bevölkerungskreise wird sich gegen diejenigen richten, die dieses Gesetz praktizieren sollen. Das sind vornehmlich die für die Preisüberwachung zuständigen Landesbehörden. Der Wirtschaftsausschuß erinnert daran, daß der Bundesrat bereits in seiner Entschließung vom 9. November 1956 für die Preiserhöhung für Grundnahrungsmittel gefordert hat, es werde mit Rücksicht auf die Preisentwicklung der letzten Monate eine wirksamere Vorschrift als die Regierungsvorlage gegen Preisüberhöhungen benötigt. Alles in allem kam der Wirtschaftsausschuß zu der Überzeugung, daß der § 2 a in der vom Bundestag beschlossenen Fassung nicht praktikabel ist.

Der Wirtschaftsausschuß ist sich der Problematik einer Neuformulierung bewußt, die nicht zuletzt aus dem Zwiespalt unserer ganzen modernen (D) Wirtschaftsverfassung erwächst, die auf dem schmalen Grat marktwirtschaftlicher Funktionstüchtigkeit und gesellschaftspolitischer Ordnungsprinzipien balancieren muß. Es hieße die Juristen überfordern, wenn von ihnen erwartet wird, daß sie durch die Formulierung eines Preistreibeiparagraphen diese Kluft einwandfrei überbrücken können. Wegen dieser Schwierigkeiten hat der Wirtschaftsausschuß auf eine weitgehend ausdiskutierte Formulierung zurückgegriffen, die fast vollständig dem früheren Bundesratsbeschuß vom 9. April 1954 entspricht. Wenn ich mich recht erinnere, hat der Bundesrat damals diese Fassung einstimmig angenommen.

Der Wirtschaftsausschuß ist überzeugt, daß die von ihm vorgeschlagene Fassung des § 2 a des Wirtschaftsstrafgesetzes die rechtlichen und tatsächlichen Bedenken gegenüber der jetzigen Fassung weitgehend beseitigt. Vor allem trägt die von ihm beschlossene Fassung der wirtschaftspolitischen Forderung des Bundesratsbeschlusses vom 9. November 1956 — das ist der Berliner Beschluß — ausreichend Rechnung.

Wenn Sie den Vorstellungen des Wirtschaftsausschusses folgen, geraten Sie nicht in Gegensatz zum Rechtsausschuß, dessen Empfehlungen ich Ihnen jetzt vortrage. Der Rechtsausschuß wollte die Anrufung des Vermittlungsausschusses nicht allein auf rechtliche Überlegungen gestützt wissen.

(A) Er hat deshalb die Einschränkung gemacht, daß er nur im Falle der Anrufung des Vermittlungsausschusses aus anderen Gründen die Streichung der Absätze 2 und 3 des § 2 a wünscht, immer ausgehend von der letzten Bundestagsfassung. Die Begründung des Rechtsausschusses geht von rechtssystematischen und rechtspolitischen Erwägungen aus. Hierin liegt kein Gegensatz zum Wirtschaftsausschuß. Vielmehr führen die wirtschaftspolitischen und die rechtspolitischen Überlegungen zum gleichen Ergebnis.

Der Rechtsausschuß begründet im einzelnen, warum er im § 2 a die Absätze 2 und 3 aus rechtssystematischen und rechtspolitischen Gründen ablehnt. Die Verfolgung der weitaus überwiegenden Mehrheit aller Preisverstöße, nämlich der Ordnungswidrigkeiten, läge ohnehin in den Händen der antragsberechtigten Verwaltungsbehörde. Bei diesen Ordnungswidrigkeiten sei demnach das Strafantragsrecht des Abs. 2 nur eine leere Form. Soweit aber Preisverstöße als Strafrecht zu werten seien, und zwar wegen ihres Umfangs und ihrer Auswirkungen oder wegen des in ihnen zum Ausdruck kommenden verbrecherischen Willens des Täters, sei die Staatsanwaltschaft auch ohne Antrag verpflichtet, eine Strafverfolgung einzuleiten. Näheres hierüber finden Sie in der Ziff. 2.

Ich fasse das Ergebnis bis hierher noch einmal zusammen: Wenn Sie entsprechend den Empfehlungen von Wirtschaftsausschuß und Rechtsausschuß die Ziffern 1 und 2 annehmen, erhält der uns vom Bundestag überwiesene § 2 a die Fassung, die Sie unter Ziff. 1 der zitierten Drucksache finden.

(B)

Ich komme jetzt zur Ziff. 3 und berichte für den Innenausschuß. Der Ausschuß für Innere Angelegenheiten empfiehlt die Anrufung des Vermittlungsausschusses mit dem Ziele der Neufassung des Abs. 2 Satz 1 im § 2 a. Der Ausschuß will damit erreichen, das es den Ländern unbenommen bleibt, entweder die im Gesetz vorgesehene oberste Landesbehörde oder aber eine andere geeignet erscheinende Behörde mit der Antragstellung zu betrauen.

Der Wirtschaftsausschuß und der Rechtsausschuß wenden sich nicht gegen die Absicht des Innenausschusses, doch wird sie nach Annahme der Empfehlung der beiden Ausschüsse gegenstandslos; denn hiernach ist der Abs. 2 der Bundestagsfassung sowieso gestrichen. Folglich sind Ergänzungen nicht mehr erforderlich. Das Ziel des Innenausschusses wird also erreicht, wenn Sie den Ziffern 1 und 2 zustimmen. Eine Abstimmung über die Ziffer 3 ist dann überflüssig.

Genauso verhält es sich mit der Empfehlung des Wirtschaftsausschusses unter Ziffer 4 der vorliegenden Drucksache. Sie ist überflüssig, wenn Sie der Empfehlung unter den Ziffern 1 und 2 folgen, d. h. also den Empfehlungen des Wirtschaftsausschusses und des Rechtsausschusses.

Als Berichterstatter des Wirtschaftsausschusses empfehle ich Ihnen, entsprechend den Vorschlägen

des Wirtschafts- und des Rechtsausschusses zu verfahren, d. h. also, die Ziffern 1 und 2 der BR-Drucks. Nr. 462/1/56 anzunehmen; die Ziffern 3 und 4 erledigen sich dann von selbst.

(C)

Dr. STRAUSS, Staatssekretär im Bundesministerium der Justiz: Herr Präsident! Meine Herren! In diesen Dezembertagen wird es genau 25 Jahre her sein, daß wir im großen Saal des vorläufigen Reichswirtschaftsrats den Leipziger Oberbürgermeister Dr. Karl Goerdeler in sein Amt als Reichspreiskommissar eingeführt haben. Da ich der Sachbearbeiter der entsprechenden Kapitel der Vierten Notverordnung vom 8. Dezember 1931 und der auf ihr beruhenden Verordnung über die Befugnisse des Reichspreiskommissars war, habe ich an dieser Einführung, die vor Kreisen der Gewerkschaften und der Wirtschaftsverbände stattfand, teilgenommen und habe auch im Winter 1931/32 vom Reichswirtschaftsministerium aus eng mit Herrn Dr. Goerdeler zusammengearbeitet.

Die damalige Situation war eine Deflation, wo es also aus anderen Gründen als heute darum ging, überhöhte Preise zu bekämpfen. Herr Dr. Goerdeler hat, wenn ich mich recht erinnere, mit einem Stab von fünf höheren Beamten und sieben Schreibhilfen gearbeitet, und seine Registratur bestand in einem großen, berühmt gewordenen Papierkorb. Es ist ihm gelungen, durch die Art seiner Arbeit damals Wesentliches zu erreichen. Das war nicht eine Folge der Institution „Preiskommissar“, sondern eine Folge der Person Karl Goerdeler, die eine besondere Verhandlungsgabe und eine besondere Strahlkraft hatte.

(D)

Dennoch war es auch damals im Winter 1931/32 unerlässlich, sein Amt und seine Befugnisse zu untermauern mit sehr weitgehenden Strafvorschriften, auch mit sehr weitgehenden Ermächtigungen, Strafvorschriften zu setzen, die sogar dem Reichspreiskommissar übertragen waren.

Von da ab bis in das Jahr 1954 hinein haben wir in wechselnder Gestaltung strafrechtliche Vorschriften zur Bekämpfung von Preisüberhöhungen gehabt. Aber wir dürfen nicht nur auf diese Spanne von einem Vierteljahrhundert zurückblicken, sondern müssen uns auch daran erinnern, daß wir von 1915 bis etwa 1926 gleichfalls strafrechtliche Sondervorschriften zur Bekämpfung von Preisüberhöhungen und Preistreibereien hatten, und zwar wiederum in ständig wechselnder Form. Wir blicken also auf einen Erfahrungsschatz von 41 Jahren zurück, und es haben sich die besten Köpfe der Parlamente, der Reichsministerialbürokratie und, wie Sie bitte auch unterstellen wollen, der Bundesministerialbürokratie darum bemüht, den Tatbeständen der Wirklichkeit durch entsprechende Rechtsvorschriften gerecht zu werden. Die Richter nicht nur der Landesgerichte, sondern namentlich des Reichsgerichts und des Bundesgerichtshofs haben versucht, den vom Gesetzgeber erlassenen Rechtsnormen eine Auslegung zu geben.

Warum erzähle ich Ihnen das alles? Um aus diesen Erfahrungen, die auf Grund ständig wechselnd-

(A) der Vorschriften gesammelt worden sind, darzulegen, wie außerordentlich schwierig es ist, auf dem Gebiet der Preise strafrechtliche Tatbestände zu formulieren. Bei aller Skepsis, die ich selbst habe und wahrscheinlich mit vielen von Ihnen teile, hat die Erfahrung eines gelehrt: Man kann auf strafrechtliche Vorschriften, seien es solche des Kriminalstrafrechts, seien es solche des Verwaltungsstrafrechts, das man heute als Recht der Ordnungswidrigkeiten bezeichnet, nicht vollständig verzichten. Gewisse Unvollkommenheiten werden bestehenbleiben. Ich vermag aber nicht zuzustimmen, wenn der Herr Berichterstatter für die Ausschüsse in bezug auf die Vorschläge, die hier zu § 2 Abs. 1 von den Ausschüssen gemacht werden — und darauf allein kommt es ja an —, von weitgehend ausdiskutierten Formulierungen gesprochen hat. Wenn wir heute einen strafrechtlichen Tatbestand zu formulieren versuchen, dann müssen wir von dem Wirtschaftszustand ausgehen, der bei uns besteht, also von dem marktwirtschaftlichen Zustand, wo grundsätzlich der Marktpreis Maßstab für die Angemessenheit der Entgelte ist. Infolgedessen muß sich der Anwendungsbereich einer Strafvorschrift gegen ungerechtfertigte Preisüberhöhungen auf die Leistungen und Gegenstände des lebenswichtigen Bedarfs beschränken, für die kein normaler Wettbewerb besteht.

Diese früheren Erfahrungen und diese Gesichtspunkte der gegenwärtigen Marktwirtschaft hatte die Bundesregierung zu beachten, als sie sich im Winter 1955/56 erneut veranlaßt sah, eine Vorschrift gegen Preisüberhöhungen auszuarbeiten. Die

(B) Vorlage der Bundesregierung mußte also davon ausgehen, der Vorschrift eine dem Prinzip der Marktwirtschaft adäquate Fassung zu geben.

Nun ist, wie wir wohl alle anerkennen müssen, die Verwendung unbestimmter normativer Rechtsbegriffe in einer Preisüberhöhungsvorschrift schlechthin unvermeidbar; alle Versuche der Vergangenheit haben das ohne Ausnahme bestätigt. Es ist also schwer möglich, eine Fassung zu finden, die der Forderung nach Justiziabilität der Begriffe in vollkommener Weise gerecht werden könnte. Die Schwierigkeiten liegen in der Natur der Sache. Wir sind aber gerade von den Erfahrungen mit der Formulierung des § 19 des ursprünglichen Wirtschaftsstrafgesetzes von 1949 ausgegangen und glaubten auf Grund der Ergebnisse der Arbeit der Gerichte zu der Erkenntnis kommen zu müssen, daß diese Vorschrift in der Praxis zu erheblichen Anwendungsschwierigkeiten und infolgedessen entweder zu Freisprüchen oder zu Hinauszögerungen des Verfahrens geführt hat, weil ohne Feststellung der Kostenpreise mit Hilfe von Gutachten der Richter zu keiner Urteilsbildung gelangen konnte. Mir scheint daher, daß die Einfügung der Begriffe Beschränkung des Wettbewerbs, Ausnutzung einer wirtschaftlichen Machtstellung oder einer Mangellage — womit wir an den Gesetzentwurf über Wettbewerbsbeschränkungen, vulgo Kartellgesetzentwurf, Anschluß zu finden glauben — eine Verbesserung gegenüber dem vor 1954 geltenden Wirtschaftsstrafgesetz ist. Die

neue Formulierung gibt nach meiner Meinung der Vorschrift mehr Profil und bedeutet insofern eine Erleichterung für die Praxis. (C)

Ich verkenne nicht, daß die Fassung des § 2 a Abs. 1 nach der Regierungsvorlage, die vom Bundesrat im ersten Durchlauf nicht beanstandet worden ist und nach dem Beschluß des Bundestags erhalten bleiben soll, den Anwendungsbereich der Vorschrift einschränkt. Das Vorliegen einer Störung des Marktes oder einer Mangellage muß — und das ist ja die Absicht — im konkreten Fall festgestellt, und es muß dem Täter die Kenntnis dieser Umstände nachgewiesen werden. Es sollen nur die schwererwiegenden Fälle verfolgt und geahndet werden, also Fälle, in denen der Täter in Kenntnis aller Tatumstände gehandelt, zum Beispiel eine Mangellage zu unangemessenen Preissteigerungen vorsätzlich ausgenutzt hat.

Auf der gleichen Erwägung beruht der § 2 a Abs. 2, der die Verfolgung der Preisüberhöhungen an die Voraussetzung eines Antrags der zuständigen Behörde knüpft. Auch dadurch soll erreicht werden, daß die Vorschrift nur in solchen Fällen angewendet wird, die für die allgemeine Preisbildung von Bedeutung sind. Der Bundestag hat mit Art. 1 des Entwurfs eine Vorschrift angenommen, die nach meinem Dafürhalten die Grenzen beachtet, die der Wiedereinführung einer Strafvorschrift gegen Preistreiberei gesetzt sind, und zwar sowohl rechtlich als auch wirtschaftspolitisch. — Soviel zu der entscheidenden materiellen Frage des Gesetzentwurfs.

Nun muß ich auf einen anderen und besonderen (D) Umstand hinweisen, den ich selbst beklage. Der Entwurf enthält ja nicht nur die zusätzliche Einfügung einer Preisüberhöhungsvorschrift in das geltende Wirtschaftsstrafgesetz, sondern er dient auch der Verlängerung dieses Gesetzes, das am 31. Dezember 1956 außer Kraft tritt. Ich muß diese Tatsache mit aller Deutlichkeit hier hervorheben und darf bitten, ihre Konsequenzen nicht gering zu achten.

Ohne eine Verlängerung werden die in § 1 des geltenden Wirtschaftsstrafgesetzes angeführten Gesetze hinfort des strafrechtlichen Schutzes entbehren. Ich bin in Sorge darüber, welche Folgen hieraus entstehen könnten. Ein neues Wirtschaftsstrafgesetz — darauf komme ich noch einmal zurück — würde wegen Art. 103 GG hinsichtlich der Strafvorschriften nicht mit rückwirkender Kraft erlassen werden können. Diese meine Sorge gilt in erster Linie den landwirtschaftlichen Marktordnungsgesetzen, dem Zuckergesetz, dem Milchgesetz, dem Futtermittelgesetz, dem Vieh- und Fleischgesetz und den zu diesen Gesetzen ergangenen Verordnungen. Die nicht unbedeutenden Lenkungs Vorschriften auf dem Gebiet des Verkehrs mit Zucker und mit Getreide — um nur diese zwei Beispiele zu nennen — würden ohne Strafschutz und damit in ihrer praktischen Anwendung und Durchsetzung gefährdet sein. Weiterhin aber würden nach Außerkrafttreten des Wirtschaftsstrafgesetzes Zuwiderhandlungen gegen die zahlreichen leider immer noch bestehen-

(A) den Vorschriften preisrechtlichen Inhalts, deren Schutz bisher § 2 des Wirtschaftsstrafgesetzes galt, nicht mehr verfolgt werden können. Hierzu gehören z. B. das Getreidegesetz von 1956/57, die Verordnung über Preise für Milch, die Verordnung über Preise für Zucker und die Tarife nach § 20 des Güterkraftverkehrsgesetzes. Das sind nur einige Beispiele, die aber ausreichen dürften, um deutlich zu machen, welche Gefahr das Außerkrafttreten des Wirtschaftsstrafgesetzes mit sich führen kann, zumal in einer Zeit, in der allgemein und auf Grund verschiedenartiger Ursachen der Preisentwicklung besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden muß.

Endlich muß ich auf die formalrechtlichen Folgen hinweisen, die eintreten würden, wenn der Vermittlungsausschuß angerufen werden müßte; das hängt einfach mit der Zeitnot vor Weihnachten zusammen. Der Vermittlungsausschuß müßte, um das Wirtschaftsstrafgesetz über den 1. Januar 1957 in Kraft zu lassen, noch vor Ablauf des Jahres zusammentreten, und Bundesrat und Bundestag müßten noch vor Ablauf des Jahres in der Lage sein, zu diesen Vorschlägen des Vermittlungsausschusses Stellung zu nehmen. Das wird sich wahrscheinlich nicht erreichen lassen. Ich beklage das mit Ihnen, zumal die Bundesregierung den Gesetzentwurf im Februar d. J. eingebracht hat. Tritt aber am 31. Dezember 1956 das Wirtschaftsstrafgesetz außer Kraft, so treten nicht nur die von mir eben an Hand von Beispielen erwähnten Folgen ein, sondern der Vermittlungsausschuß könnte überhaupt (B) nicht mehr mit dem Antrag des Bundesrats befaßt werden, weil ein Gesetz, über das verhandelt werden könnte, nicht mehr vorhanden sein würde. Es müßte also ein neues Wirtschaftsstrafgesetz eingebracht werden, sei es von der Bundesregierung, sei es aus der Initiative von Bundesrat oder Bundestag. Daß seine Beratung und Verabschiedung wiederum Monate dauern würde, ist leider unumgänglich.

Ich bitte Sie daher, dieser zeitgebundenen Situation, an der die Bundesregierung unschuldig ist, Rechnung zu tragen. Aber nicht nur um das möchte ich Sie bitten. Ich möchte Sie auch bitten, den Erfahrungen zum materiellen Inhalt einer Preisüberhöhungsvorschrift, die ich auf Grund über fünf und zwanzigjähriger Befassung mit der praktischen Seite der Materie gemacht habe, Beachtung zu schenken. Unabhängig von der formalen Seite und der Gefahr des Außerkrafttretens des Gesetzes bin ich der festen Überzeugung, daß wir den Verwaltungsbehörden und den Gerichten mit der Fassung von Bundesregierung und Bundestag ein brauchbareres Handwerkszeug geben als mit der anderen Fassung, die wir jahrelang ohne Erfolg praktiziert haben.

WOLTERS (Bremen): Herr Präsident! Meine Herren! Herr Staatssekretär Strauß hat den Geist Goerdelers in diesem Hause zitiert, ein verehrungswürdiger Name. Aber wenn er sich auf die Erfahrungen bezieht, die er unter Goerdeler gesammelt hat, dann hätte ich eigentlich erwartet, daß er als

Jurist zu dem vorliegenden Gesetz eine andere (C) Stellung eingenommen hätte. Ich glaube, es ist hier nicht der Raum, um die wirtschaftspolitische Debatte über die Zweckmäßigkeit von Preiskontrollbestimmungen wieder aufzunehmen, die nebenan im Bundestag stattgefunden hat. Für den Bundesrat handelt es sich nur darum, eine praktikable Form zu finden, mit der die Länder etwas anfangen können. Darum glaube ich auch, daß die Reminiszzenzen des Herrn Staatssekretärs an die Weimarer Periode hier völlig fehl am Platze sind.

Unbestritten ist doch folgendes: Bundesregierung, Bundestag, Bundesrat und die Öffentlichkeit halten es für notwendig, daß eine wirksame Vorschrift gegen Preistreiberei geschaffen wird.

Der Wirtschaftsausschuß ist zu einer Formulierung zurückgekommen und hat sie wieder aufgegriffen, die ich in meinem Bericht als eine ausdiskutierte Formulierung bezeichnete; es war jene Formulierung, die der Bundesrat — ich glaube mich recht zu erinnern — einstimmig dem Bundestag empfohlen hatte und die der Bundestag wegen der damaligen wirtschaftspolitischen Situation nicht akzeptieren zu können glaubte. Diese Dinge sind ausdiskutiert worden. Der Wirtschaftsausschuß hat sich auf diese Stellungnahme des Bundesrats wieder bezogen. Der Herr Staatssekretär Dr. Strauß betrachtet die Dinge als Jurist. Ich bin kein Jurist und beuge mich gern seiner höheren Einsicht. Aber ich darf mich auf das Urteil aller Leute beziehen, die sich in der Vergangenheit von der juristischen Seite her mit dem Komplex der Preistreiberei befassen mußten: nicht einer ist (D) dagewesen, der diese vom Bundestag beschlossene Formulierung als praktikabel bezeichnet hat. Ich würde Ihnen empfehlen, Herr Staatssekretär, sich einmal die Chefs der Preisbildungsstellen der Länder anzuhören, die mit diesem Gesetz arbeiten müssen. Sie werden erstaunt sein, welches Urteil über die Zweckmäßigkeit des hier vorgeschlagenen Preistreibereiparagraphen von dieser Seite gefällt wird. Die vom Bundestag beschlossenen Tatbestandsmerkmale im § 2 a sind so undefinierbar und so weitgreifend, daß man in der Tat den Richter überfordern würde. Man würde ihm zumuten, Tatbestandsmerkmale durch Gerichtsbeschlüsse zu ermitteln, über die sich Kartellbehörden, über die sich wirtschaftspolitische Institutionen seit Jahren ohne Erfolg bemüht haben. Für die Länder ist jedoch dieses Gesetz insofern von entscheidender Bedeutung, als sie vor der Öffentlichkeit mit der vollen Verantwortung für die Funktionsfähigkeit dieses Gesetzes belastet sind. Der Herr Bundeswirtschaftsminister hat gesagt — und diese Formulierung ist auch im Bundestage gefallen —, er brauche einen solchen Dolch im Gewande. Aus dem Munde des Herrn Bundeswirtschaftsministers weiß ich, daß er keinen Pappdolch wünscht, sondern eine sarazenische Klinge.

(Heiterkeit.)

In der Anwendung des Preistreibereiparagraphen brauchen wir ein Mittel, das, wie Professor Schil-

(A) ler (Hamburg) es formulierte, eine fleet in being darstellt, aber eine Flotte, die notfalls schießen kann, wenn es darauf ankommt. Mit diesem Paragraphen können Sie aber auf die möglichen Preisänderungen nicht den geringsten Eindruck machen.

Der Wirtschaftsausschuß hat sich in Mäßigung seiner sonst sehr weitgehenden Forderung genötigt gesehen, Sie auf diese Umstände aufmerksam zu machen. Ich darf Sie inständig bitten, im Interesse der Länder — und hier werden elementare Länderinteressen berührt — nicht einem Gesetz zuzustimmen, das die Länder mit voller Verantwortung belastet und den Bund von der Verantwortlichkeit freispielt.

Nun zum letzten Punkt: der möglichen Gesetzlosigkeit nach dem 1. Januar 1957. Es ist zutreffend, daß wir dann einen gesetzlosen Zustand haben, wenn wir heute den Vermittlungsausschuß anrufen. Dagegen läßt sich nichts sagen. Ihre schweren Besorgnisse, Herr Staatssekretär, die Sie insbesondere aus dem Bereich der Landwirtschaft angeführt haben, vermag ich aber in keiner Weise zu teilen. Ich wäre Ihnen sehr zu Dank verbunden, wenn Sie mir heute einen Fall aus dem Bereich, den Sie zitierten, nennen würden, der im Rahmen des geltenden Wirtschaftsstrafgesetzes im Augenblick anhängig wäre; denn das ist doch die Substanz dieses Preistreibeiparagraphen. Alle anderen Dinge sind von völlig untergeordneter Bedeutung. Ich glaube, der deutsche Verbraucher und der deutsche Produzent können das Risiko eines gesetzlosen Zustandes für wenige Tage besser ertragen — denn es wird ja, wenn der Vermittlungsausschuß zu einem Resultat kommt, wieder ein gesetzlicher Zustand hergestellt —, als eine Formulierung, die dem Verbraucher in keiner Weise nützt und auch nicht die Preisauftriebstendenzen verhindert, die von allen Institutionen als ein Faktum bejaht worden sind. Ich darf Sie also nochmals inständig bitten, wegen der praktischen Bedeutung dieses Gesetzes für die Länder der Empfehlung des Wirtschafts- und des Rechtsausschusses zu folgen.

Dr. STRAUSS, Staatssekretär im Bundesministerium der Justiz: Herr Präsident! Meine Herren! Leider muß ich Herrn Senator Wolters gegenüber eine kleine Korrektur an dem anbringen, was den Hintergrund meiner Ausführungen betrifft. Aus unserer Zusammenarbeit in den Jahren 1946/49 sollten Sie das eigentlich wissen. Ich komme nicht von der Justiz, sondern ich komme von der Front der Wirtschaftsverwaltung und bin zu den Erkenntnissen, zu denen ich in gesetzgeberischer Hinsicht gelangt bin, auf Grund dieser Erfahrungen gekommen. Es scheint nur so, daß Sie auf Grund Ihrer praktischen Erfahrung und ich auf Grund der meinigen zu anderen Ergebnissen kommen.

Ich war im Anfang verantwortlich für die Gesetzgebungsarbeit auch im Wirtschaftsrat aus der Verwaltung für Wirtschaft heraus und nachher im Rechtsamt. Ich glaube, es war der § 19 des dama-

(C) ligen Wirtschaftsstrafgesetzes, der im Wirtschaftsrat im Wege eines Kompromisses gegen mein Votum zustande gekommen ist, und die Erfahrungen mit ihm — und den wollen Sie eigentlich mit dem Vorschlag des Bundesrats wiederherstellen — sind an der Front der Verwaltungsbehörden und Gerichte denkbar schlecht gewesen. Das ist ja gerade die Ursache dafür, daß ich mich bemüht habe, zu konkreteren Normen in der Neuformulierung zu gelangen. Also meine Erfahrungen widersprechen denjenigen, die Sie gemacht haben.

Was nun die Strafvorschriften namentlich auf dem Gebiet der landwirtschaftlichen Preise angeht, so sind besonders bei den Preisen für Milch und Butter Strafverfahren anhängig gewesen. Ich kann Ihnen nicht aus dem Handgelenk Statistiken geben, aber wir könnten Ihnen damit zur Verfügung stehen; nur nicht im Augenblick. Ich befürchte in der Tat, daß gerade auf diesem Sektor erhebliche Schäden eintreten, wenn nicht wenigstens als fleet in being die Strafvorschriften weiter aufrechterhalten werden.

Dr. VEITH (Baden-Württemberg): Herr Präsident! Meine Herren! Auf die materielle Diskussion will ich nicht eingehen; ich kann nur das unterstützen, was Herr Senator Wolters gesagt hat. Herr Staatssekretär Strauß befand sich beim Großen Generalstab, aber nicht an der Front. An der Front befinden sich alle Herren der Preisprüfungsstellen, und die werden einheitlich ihren Länderchefs berichten können, daß mit diesem Gesetzentwurf nichts anzufangen sein wird, weil, abgesehen von der Schwierigkeit der Feststellung des objektiven Tatbestandes, eine Anwendung des Gesetzes am subjektiven Tatbestand mit Sicherheit scheitern wird. Aber deswegen habe ich mich nicht zum Wort gemeldet.

(D) Weil der Herr Staatssekretär Bedenken angemeldet hat, die nicht von der Hand zu weisen sind, daß nämlich eine Lücke eintreten würde, und weil ich wußte, daß diese Bedenken im Bundesrat schon besprochen worden sind, habe ich mich mit dem Bundestag in Verbindung gesetzt. Die Sozialdemokratische Partei und die CDU sind dabei, einen Gesetzentwurf einzubringen, der heute noch in allen drei Lesungen verabschiedet werden soll, wonach das Wirtschaftsstrafgesetz verlängert wird. Ich bitte den Herrn Präsidenten, die weitere Beratung dieses Punktes auszusetzen und sich darüber Gewißheit zu verschaffen, was im Bundestag geschieht. Dann sind wir über alle diese Schwierigkeiten hinaus, und am nächsten Freitag kann sich das Plenum des Bundesrats nochmals mit dieser Angelegenheit befassen.

Dr. v. MERKATZ, Bundesminister der Justiz: Ich darf ausdrücklich namens der Bundesregierung erklären, daß wir mit diesem Verfahren einverstanden sind und es für zweckmäßig erachten.

- (A) **Präsident Dr. SIEVEKING:** Ich nehme an, daß das Haus damit einverstanden ist, diesen Punkt an den Schluß unserer Tagesordnung zu setzen.

Ich rufe auf Punkt 3

Gesetz über das Zusatzprotokoll vom 20. März 1952 zur Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (BR-Drucks. Nr. 458/56)

Von einer Berichterstattung kann abgesehen werden. Der federführende Rechtsausschuß empfiehlt dem Bundesrat, zu dem Gesetz einen Antrag gem. Art. 77 Abs. 2 GG nicht zu stellen und die aus der BR-Drucks. Nr. 458/1/56 ersichtliche Entschließung zu fassen. Wird das Wort dazu gewünscht? — Das ist nicht der Fall. Ich stelle zunächst das Gesetz zur Abstimmung. Ich nehme an, daß der Bundesrat dem Ausschuantrag folgt und den Vermittlungsausschuß nicht anrufen will. — Es ist so beschlossen.

Wer der Entschließung in BR-Drucks. Nr. 458/1/56 zustimmen will, den bitte ich um das Handzeichen. — Das ist die Mehrheit.

(Dr. Altmeier: Gegen die Stimmen von Rheinland-Pfalz!)

Damit hat der Bundesrat beschlossen, zu dem Gesetz einen Antrag gemäß Art. 77 Abs. 2 GG nicht zu stellen. Er hat ferner die soeben angenommene Entschließung gefaßt.

(B)

Wir kommen zu Punkt 4

Entwurf eines Gesetzes zu dem Konsularvertrag vom 30. Juli 1956 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Vereinigten Königreich von Großbritannien und Nord-Irland (BR-Drucks. Nr. 451/56).

Dr. WEBER (Hamburg), Berichterstatter: Herr Präsident! Meine Herren! Der vorliegende Gesetzesentwurf, durch den der Konsularvertrag zwischen dem Vereinigten Königreich und der Bundesrepublik ratifiziert werden soll, ist ein weiterer Schritt, der die Bundesrepublik wieder in internationale vertragliche Bindungen einfügt, in denen einst das Deutsche Reich gestanden hat. Die völkerrechtlichen Verflechtungen zwischen allen Kulturnationen sind einmal unter maßgeblicher Beteiligung des Deutschen Reiches entstanden. Das Deutsche Reich blieb ihnen selbst in den Zeiten verhaftet, in denen sein Regime sich in unverständlicher Weise den Notwendigkeiten internationaler Bindungen verschloß.

Das Ende des letzten Krieges und die Veränderungen des rechtlichen Status in Deutschland waren jedoch auch stärker als völkerrechtliche Bindungen. Als sich die Bundesrepublik konstituierte, fand sie nur noch Relikte des früheren Bestandes an völkerrechtlichen Vereinbarungen vor. Die tatsächliche internationale Isolierung Deutschlands

fand ihren Widerschein in seiner rechtlichen Isolierung. Schrittweise ist diese Isolierung seitdem durchbrochen worden. Das begann im politischen Raum und fand seine Auswirkungen im rechtlichen Bereich. Manche internationalen Vereinbarungen von früher sind inzwischen wieder in Kraft gesetzt; viele neue Verträge sind entstanden. Noch mehr schmerzhaft Lücken bedürfen heute und hinfert noch der Ausfüllung. Der vorliegende Konsularvertrag zwischen dem Vereinigten Königreich und der Bundesrepublik ist in dieser Entwicklung von besonderer Bedeutung, weil er als Mustervertrag für spätere ähnliche Vereinbarungen dienen wird. (C)

Nach Inhalt, Form und Sprache enthält der Vertrag viele für den innerdeutschen Bereich ungewöhnliche Regelungen. Einige seiner Bestimmungen scheinen der staatsrechtlichen Lage in der Bundesrepublik nicht voll gemäß zu sein, andere fügen sich ihrem Sinn nach nicht ohne weiteres in die deutsche Gesetzgebung ein. Alles das beruht darauf, daß der Vertrag im wesentlichen auf ein englisches Vorbild zurückgeht und solchen Verträgen entspricht, die Großbritannien bereits mit anderen Nationen geschlossen hat. Zweifellos treten dadurch Schwierigkeiten im innerdeutschen Bereich ein. Aber sie scheinen dem Auswärtigen Ausschuß des Bundesrats, für den ich zu berichten die Ehre habe, gering gegenüber dem Vorteil, den dieser Vertrag, der uns in die vielfachen internationalen Bindungen des Konsularrechts einfügt, bringt. In großer Sicht gesehen wird gerade durch einen solchen Mustervertrag ein Stück einheitlich kodifizierten Völkerrechts geschaffen. (D)

In dieser Hinsicht war sich der Auswärtige Ausschuß auch mit der Meinung der anderen beteiligten Ausschüsse des Bundesrates einig. Niemand hat die Meinung vertreten, es empfehle sich, diesen Vertrag und das dazu gehörige Ratifikationsgesetz abzulehnen.

Diese Stellungnahme ändert jedoch nichts daran, daß der Vertrag Probleme in sich birgt, die es den Ländern nicht gerade leicht machen, dem Vertrage ihre vorbehaltlose Zustimmung zu geben. Die Länder werden nämlich in vielfacher Hinsicht durch diesen Konsularvertrag betroffen.

In diesem Vertrag, der die persönliche Rechtsstellung des Konsuls und seine sachlichen Amtsbefugnisse regelt, werden vielfach Behörden angesprochen. Diese Behörden werden in dem Vertrag, der durch das Ratifikationsgesetz ja unmittelbar in innerdeutsches Recht übergeleitet werden soll, zu mannigfachen Tätigkeiten verpflichtet, und — das erscheint beinahe wichtiger — ihnen wird auferlegt, sich gegenüber den Konsuln vieler Tätigkeiten zu enthalten, zu denen sie nach innerstaatlichem Recht berechtigt, vielleicht sogar verpflichtet wären.

Alle diese Bestimmungen betreffen — von wenigen Ausnahmen abgesehen, in denen die Exekutive des Bundes angesprochen wird — die Verwaltungsorgane der Länder, bei denen nach unserem

(A) Grundgesetz der Schwerpunkt der Verwaltung liegt.

Besondere Schwierigkeiten folgen daraus jedoch praktisch nicht. Die meisten Regelungen, die der Vertrag trifft, sind Vorschriften, die ohnehin schon lange, völkerrechtlichen Gepflogenheiten folgend, von den Länderbehörden praktiziert werden. Darüber hinaus werden durch sie manche Zweifelsfragen, die im Bereich dieser Behörden bislang auftauchten, gelöst.

Wenn ich in diesem Zusammenhang als Vertreter des Landes, in dem die meisten ausländischen konsularischen Vertretungen ihren Sitz haben, neben der objektiven Berichterstattung für den Auswärtigen Ausschuß einen Wunsch äußern sollte, so könnte es nur der sein, daß diesem Konsularvertrag möglichst bald weitere, ähnliche folgen mögen.

Sie wissen, daß der Innenausschuß wünscht, daß ein Vorbehalt gemacht wird, dem die anderen beteiligten Ausschüsse jedoch nicht gefolgt sind. Damit kommen wir zu einer **Verfassungsfrage**, die dieser Vertrag aufwirft. Sie ist die Folge des föderalen Aufbaues der Bundesrepublik und der verfassungsmäßigen Aufgabenteilung zwischen Bund und Ländern. Zentralistische Staaten sind bei dem Abschluß internationaler Vereinbarungen in einer glücklicheren Situation. Sie können internationale Verträge einheitlich verhandeln, einheitlich abschließen, einheitlich ratifizieren und schließlich die Bestimmungen dieses Vertrages auch einheitlich durchführen. Bei Bundesstaaten, wie der Bundesrepublik oder den Vereinigten Staaten von Amerika, muß hingegen der Bund, der in Ausübung seiner auswärtigen Zuständigkeit die Verhandlungen zum Abschluß völkerrechtlicher Vereinbarungen zu führen hat, von vornherein überlegen, ob und inwieweit innerstaatliches Verfassungsrecht dem Abschluß und der Ausführung von Verträgen entgegensteht.

Das Auswärtige Amt hat gelegentlich bei Abschlüssen internationaler Verträge diesen Überlegungen nicht genügend Beachtung geschenkt. Diesem Hohen Hause ist es bekannt, daß hier seit Jahren diesem Problem erhebliche Aufmerksamkeit geschenkt wird. Das Problem ist von solcher Bedeutung, daß die Herren Ministerpräsidenten der deutschen Länder es auf die Tagesordnung ihrer **Konferenz in Bad Pyrmont** gesetzt haben. Um zu verhindern, daß verhandelte Verträge vom Bundesrat aus diesen verfassungsrechtlichen Gründen abgelehnt werden müssen, hat die Konferenz der Ministerpräsidenten beschlossen, ein **Gespräch mit dem Herrn Bundesaußenminister** zu führen, das bislang leider nicht zustande gekommen ist. Ich mache aber allen Ernstes darauf aufmerksam, daß auch der Bundesrat in seiner übergroßen Mehrheit nicht gewillt ist, die bestehende deutsche Verfassung durch Verträge des Bundes mit irgendeinem ausländischen Staat durchbrechen zu lassen. Wie in den anderen Bundesstaaten haben sich auch in Deutschland die mit auswärtigen Staaten zu schlie-

ßenden Verträge an die Verfassung zu halten, nicht (C) aber umgekehrt.

Was nun diesen Konsularvertrag, der Ihnen vorliegt, anbelangt, so ist auch hier von einigen Ländern die Ansicht vertreten worden, der Bund habe auch beim Abschluß dieses Vertrages in die **ausschließliche Kompetenz der Länder** eingegriffen. Ich will dies nicht in allen Einzelheiten erörtern, sondern nur an einem Beispiel zeigen, wo die Bedenken der Länder ansetzen. Im Teil IV des Vertrages werden dem Konsul weitgehende steuerliche Privilegien gewährt. Er wird von zahlreichen Steuern freigestellt, dabei nicht nur von Steuern des Bundes, sondern auch von solchen, hinsichtlich derer die Länder die ausschließliche Legislativ- und Exekutivkompetenz haben. Wenn derartige Bestimmungen, die die ausschließliche Gesetzgebung der Länder auf dem steuerlichen Gebiet betreffen, in anderen internationalen Verträgen aufgenommen wurden, hat die Mehrheit im Bundesrat wiederholt die Meinung vertreten, daß diese Bestimmungen entweder wegen **mangelnder Abschluß- oder mangelnder Transformationskompetenz** des Bundes nicht hätten getroffen werden können.

Diese Auffassung hat jetzt auch den Innenausschuß, der im übrigen — wie gesagt — die Zustimmung zum Ratifikationsgesetz empfiehlt, zur Formulierung des vorgeschlagenen Vorbehaltes geführt. Die Zustimmungsempfehlung der übrigen Ausschüsse beruht darauf, daß die Mehrheit in diesen Ausschüssen der Meinung gewesen ist, daß der Bund die Gesetzgebungskompetenz hinsichtlich aller (D) Materien hat, die in diesem Verträge geregelt worden sind.

Diese Kompetenz wird aus Artikel 73 Ziff. 1 GG hergeleitet. Durch diese Ziffer wird dem Bund die **ausschließliche Gesetzgebungskompetenz auf dem Gebiet der auswärtigen Angelegenheiten** gegeben. Zu den auswärtigen Angelegenheiten gehört das Konsularrecht. Das **Konsularrecht** ist ein Begriff, dessen Inhalt rechtlich nicht zwingend begrenzt ist, sondern der weitgehend traditionellen Anschauungen folgt. Nach dieser Begriffsbestimmung gehört alles das zum Konsularrecht, was herkömmlicherweise im Zusammenhang mit der persönlichen Rechtsstellung und den Amtsbefugnissen eines Konsuls geregelt zu werden pflegt. Es gehört zu den herkömmlichen Regelungen, Bestimmungen über die steuerlichen Privilegien von Konsuln zu treffen. Herkömmliches Konsularrecht macht dabei keinen Unterschied zwischen den Steuern, die vom Zentralstaat, und den Steuern, die von seinen Einzelstaaten geregelt oder erhoben werden. Dem folgend gehört auch die Erhebung von Steuern, hinsichtlich derer die Gesetzgebungskompetenz dem Lande zusteht, zum Konsularrecht und damit zur Zuständigkeit des Bundes. Es ist kein Widerspruch, daß gleichzeitig für dieselbe Materie eine Gesetzgebungskompetenz des Landes besteht, denn die Fragestellung, die hier auftaucht, ist nur die, ob der Bund überhaupt eine Kompetenz

(A) hat, nicht, ob die Länder auch eine Kompetenz hinsichtlich dieser Materie haben.

Folgt man dem, so bestehen gegen die Abschluß-, aber auch gegen die Transformationskompetenz des Bundes bei diesem Vertrag keine Bedenken.

Die Ausschüsse waren sich mit der Bundesregierung darüber einig, daß das Ratifikationsgesetz der Zustimmung des Bundesrates bedarf, da an zahlreichen Stellen des Vertrages das Verwaltungsverfahren der Länder berührt wird.

Ich habe Ihnen daher namens des Auswärtigen Ausschusses zu empfehlen, gegen den Gesetzentwurf keine Einwendungen gemäß Art. 76 Abs. 2 GG zu erheben.

Präsident Dr. SIEVEKING: Ich danke dem Herrn Berichterstatter. Wenn das Wort nicht weiter gewünscht wird, nehme ich an, daß der Bundesrat gemäß Art. 76 Abs. 2 GG keine Einwendungen will. —

Wir haben aber dann noch abzustimmen über die Empfehlung des Innenausschusses, folgenden Vorbehalt zu beschließen:

Die Stellungnahme des Bundesrates ergeht unter dem ausdrücklichen Vorbehalt, daß hierdurch die Frage der Vertragsschließungs- und Transformationskompetenz des Bundes auf Gebieten, für welche die Länder ausschließlich zuständig sind, nicht präjudiziert wird.

Ich darf annehmen, daß Sie auch mit diesem (B) Vorbehalt einverstanden sind.

Damit hat der Bundesrat beschlossen, zu dem Entwurf eines Gesetzes zu dem Konsularvertrag vom 30. Juli 1956 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Vereinigten Königreich von Großbritannien und Nord-Irland gemäß Art. 76 Abs. 2 GG keine Einwendungen zu erheben, jedoch den eben angenommenen Vorbehalt zu beschließen.

Der Bundesrat ist der Ansicht, daß das Gesetz seiner Zustimmung bedarf.

Ich rufe auf Punkt 5 der Tagesordnung:

Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Änderung des Einkommensteuergesetzes und des Körperschaftsteuergesetzes (BR-Drucks. Nr. 461/56)

Dr. FRANK (Baden-Württemberg), Berichterstatter: Herr Präsident! Meine Herren! Das von dem Deutschen Bundestag in seiner Sitzung vom 30. 11. 1956 verabschiedete Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Änderung des Einkommensteuergesetzes und des Körperschaftsteuergesetzes beruht auf einer Initiative des Bundestags und hat daher den Bundesrat bis jetzt noch nicht beschäftigt. Es enthält keine Änderungen des durch das Änderungsgesetz vom 5. Oktober 1956 neu gefaßten Einkommensteuergesetzes, sondern aus Gründen der Rückwirkung dieses Änderungsgesetz vom

5. 10. 1956 selbst. Das Gesetz vom 5. Oktober 1956 hat zur Förderung des Sparens durch steuerliche Maßnahmen den § 10 des Einkommensteuergesetzes vor allem dahingehend abgeändert, daß die bis dahin geltenden Festlegungsfristen für steuerbegünstigte Kapitalansammlungsverträge von sieben bzw. zehn Jahren auf drei Jahre herabgesetzt wurden und daß die festen Höchstbeträge für Sonderausgaben im Sinne von § 10 Abs. 1 Ziff. 2—4 für die Jahre 1956 bis 1958 von je 800 DM eine Erhöhung auf je 1000 DM erfahren haben. Das vorliegende Initiativgesetz will diese Maßnahme durch verschiedene Änderungen und Ergänzungen vervollständigen. Lassen Sie mich zunächst über die Bestimmungen der Vorlage berichten, die nach Auffassung des Finanzausschusses des Bundesrates zu keinen Bedenken Anlaß gegeben haben. (C)

1. Zunächst ist eine klarere Fassung von § 10 Abs. 1 Ziff. 4 des Einkommensteuergesetzes vorgesehen. Nach dem bisherigen Wortlaut galten hier nach Maßgabe einer Rechtsverordnung als steuerbegünstigte Kapitalansammlungsverträge die allgemeinen Sparverträge, die Sparverträge mit festgelegten Sparraten und diesen Beträgen gleichzustellende Kapitalansammlungsverträge. Im Hinblick auf Art. 80 GG erschien die Ermächtigung über die sogenannten gleichzustellenden Kapitalansammlungsverträge nicht scharf genug umrissen. Diese Bedenken sollen durch die gegenwärtige Fassung ausgeräumt werden. Dies wird vom Finanzausschuß des Bundesrates begrüßt.

2. Bei Versicherungen gegen Einmalbeitrag nach dem Änderungsgesetz vom 5. Oktober 1956 eine Nachversteuerung nach § 10 Abs. 2 Ziff. 1 des Einkommensteuergesetzes durchzuführen, wenn vor Ablauf von fünf Jahren eine Rückzahlung, Abtretung oder Beleihung erfolgte. Diese Frist wird nunmehr auf drei Jahre herabgesetzt und damit eine Angleichung an die Regelung bei den Kapitalansammlungsverträgen getroffen. (D)

3. Für die Veranlagungszeiträume 1956 bis 1958 werden für Personen, die mindestens vier Monate vor dem Ende des Veranlagungszeitraums das 50. Lebensjahr vollendet haben, die festen Höchstbeträge für Sonderausgaben im Sinne von § 10 Abs. 1 Ziff. 2—4 des Einkommensteuergesetzes von je 1000 DM auf je 2000 DM und für deren Kinder von je 500 DM auf je 1000 DM erhöht. Diese Beträge gelten nicht nur wie bisher für selbständig Tätige und Arbeitnehmer, sondern für alle Personen; sie ist auch nicht mehr an eine Vermögenshöchstgrenze gebunden.

4. Das Gesetz vom 5. Oktober 1956 enthält in Art. 3 Abs. 5 eine allgemeine Überleitung der alten Kapitalansammlungsverträge mit sieben- oder zehnjähriger Bindung auf die neu eingeführte Festlegungsfrist von drei Jahren. Hierdurch wurden alle in der Zeit vom 1. Januar 1955 bis zum 6. Oktober 1956 abgeschlossenen Kapitalansammlungsverträge erfaßt, u. a. auch hochverzinsliche Industrieobligationen. Die Vorlage verbessert diese frühere als zu weitgehend empfundene Maßnahme in

(A) der Weise, daß die Überleitung auf die dreijährige Festlegungsfrist nur für den Ersterwerb der von Grundkreditanstalten, Kommunalkreditanstalten, Schiffsbeleihungsbanken oder von Ablösungsanstalten ausgegebenen Pfandbriefe, Rentenbriefe oder Kommunalschuldverschreibungen eintritt, bzw. bei anderen festverzinslichen Schuldverschreibungen, die durch besondere Rechtsverordnungen nach dem 10. Oktober 1956 als steuerbegünstigte Kapitalansammlungsverträge anerkannt worden sind.

Gegen die bisher von mir vorgetragenen Änderungen des Einkommensteuer- bzw. Körperschaftsteuergesetzes haben sich bei den Beratungen im Finanzausschuß keine Bedenken erhoben, die gewichtig genug wären, um das Plenum des Bundesrates heute damit zu befassen. Anders liegt der Fall bei der beabsichtigten Ergänzung des § 10 Abs. 3 Ziff. 3c des Einkommensteuergesetzes in Ziff. 1 Buchst. d des Gesetzentwurfs. Wie ist hier die steuerrechtliche Situation? Zur Zeit können bei den Sonderausgaben im Sinne von § 10 Abs. 1 Ziff. 2—4, also auch bei den Kapitalansammlungsverträgen, nach Ausschöpfung der festen Höchstbeträge die darüber hinausgehenden Beträge zur Hälfte, höchstens jedoch bis zu 50 v. H. der festen Höchstbeträge abgezogen werden. Nunmehr aber soll nach dem Gesetzesbeschluß des Bundestages eine weitere Höchstbetragsvorschrift für Sonderausgaben im Sinne von § 10 Abs. 1 Ziff. 2 und 4 des Einkommensteuergesetzes eingeführt werden. Sie betrifft insbesondere gewisse Kapitalansammlungs-

(B) verträge und die Versicherungsverträge gegen Einmalbeitrag. Danach dürfen im Veranlagungszeitraum 1956 nach dem 6. Oktober 1956 Aufwendungen für Versicherungen gegen Einmalbeitrag, für allgemeine Sparverträge und für den Ersterwerb von festverzinslichen Schuldverschreibungen zur Hälfte, höchstens jedoch bis zu 6000 DM als Sonderausgaben abgezogen werden. Voraussetzung ist der Nachweis durch eine Bescheinigung, daß bei allgemeinen Sparverträgen das betreffende Kreditinstitut die Beiträge mindestens zu 70 v. H. und die betreffende Versicherung bzw. die Schuldverschreibungen ausgebende Stelle die Beiträge zu mindestens 90 v. H. unmittelbar zur erststelligen langfristigen Finanzierung des sozialen Wohnungsbaues und der durch ihn bedingten Kosten der Aufschließungsmaßnahmen und Gemeinschaftseinrichtungen verwendet. Diesen Aufwendungen wird der Ersterwerb von festverzinslichen Schuldverschreibungen von Realkreditinstituten gleichgestellt, die den Erlös der steuerbegünstigten Schuldverschreibungen mindestens zu 90 v. H. zur langfristigen Kreditversorgung der nichtbuchführungspflichtigen landwirtschaftlichen Betriebe verwenden. Bei Versicherungen gegen Einmalbeitrag und bei allgemeinen Sparverträgen können sich die betreffenden Institute auch verpflichten, diese Beiträge in dem genannten Umfang für den Ersterwerb von festverzinslichen Schuldverschreibungen, deren Erlös zum mindesten zu 90 v. H. dem sozialen Wohnungsbau dienen, zu verwenden und die Schuldverschreibungen für mindestens drei Jahre nach Maßgabe

einer Rechtsverordnung festzulegen. Diese ganze Regelung — das ist besonders deutlich zu beachten — soll auch im Veranlagungszeitraum 1957 für vor dem 1. April 1957 geleisteten Aufwendungen der genannten Art mit der Maßgabe gelten, daß Leistungen im Januar 1957 steuerlich noch im Veranlagungszeitraum 1956 als Sonderausgaben berücksichtigt werden. (C)

Das Ziel dieser sehr unübersichtlichen Regelung — das ist eine der wesentlichen Beanstandungen des Finanzausschusses des Bundesrates — ist in erster Linie, der Finanzierung des sozialen Wohnungsbaues eine einmalige außergewöhnliche Unterstützung mit steuerpolitischen Mitteln angedeihen zu lassen. Sie wissen, daß die Bereitstellung der ersten Hypotheken zur Zeit außergewöhnliche Schwierigkeiten bereitet. Der Rückgang der Finanzierungsleistungen der Pfandbriefinstitute ließ daher im Bundestag den Gedanken aufkommen, hier einen besonderen steuerlichen Anreiz zu bieten.

Meine Herren! Bei aller Würdigung der Hemmungen und der Schwierigkeiten der Finanzierung des sozialen Wohnungsbaues, vor allem der Bereitstellung der Mittel für die erststelligen Hypotheken hielt es der Finanzausschuß für unerlässlich, aus seinen Erfahrungen und aus seinen Erkenntnissen, die vor allem die obersten Länderfinanzbehörden in den letzten Jahren gesammelt haben, seine **ernsten Besorgnisse gegenüber dem Gesetzesbeschluß des Bundestages** zum Ausdruck zu bringen. Der Gesetzesbeschluß des Bundestages hat diesen verständlichen Grundgedanken des gesamten Initiativgesetzes ganz außerordentlich ausgeweitet und zum Teil verwässert. Er enthält nun nicht nur — wie es zur Erreichung des gesteckten Zieles ausreichend gewesen wäre — eine Begünstigung des Pfandbrieferverwerbs, sondern auch der allgemeinen Sparverträge und der Versicherungsverträge gegen Einmalprämie und schließlich sogar der Schuldverschreibungen der landwirtschaftlichen Kreditinstitute. (D)

Diese jetzt vorgesehene Regelung, von der 200 bis 250 Mio DM — von großen Optimisten sogar 300 Mio DM — für den Wohnungsbau erhofft werden, bedeutet — auch das muß im Interesse der Steuergesetzgebung und Steuerveranlagung in aller Offenheit ausgesprochen werden — eine weitere einschneidende **Komplizierung des Einkommensteuerrechts** nicht für einen, sondern für zwei **Veranlagungszeiträume**. Sie steht völlig im Gegensatz zu der allseitig erhobenen Forderung auf Vereinfachung der Steuergesetze und würde im Hinblick auf die bisherigen bescheidenen Ansätze zur Steuervereinfachung — ich erinnere nur daran, welche Rolle dieser Gesichtspunkt bei der Abschaffung des Notopfers Berlin für natürliche Personen gespielt hat — einen ganz entscheidenden **Schritt nach rückwärts** bringen. Wie ernst die steuertechnischen Schwierigkeiten zu nehmen sind, die sich ergeben, falls die Vorlage in dieser Fassung Gesetz wird, sehen Sie aus den Notschreien der Steuerbeamten-schaft, die wahrlich in dieser Beziehung in den letzten Jahren Erfahrungen sammeln konnte. Zu-

(A) dem ergeben sich auch gewichtige Bedenken unter dem Gesichtspunkt mangelnder Steuergleichheit, weil dieser besondere Höchstbetrag ausschließlich von Beziehern hoher Einkommen in Anspruch genommen werden kann.

Sehr ernst wurde schließlich vom Finanzausschuß des Bundesrates die Tatsache beurteilt, daß weitgehend keine vollauf befriedigende Gewähr für eine den gesetzlichen Bestimmungen entsprechende sachgemäße Verwendung der aufgekomenen Mittel, d. h. also Verwendung für den sozialen Wohnungsbau, gegeben ist. Jedenfalls ist eine voll wirksame Kontrolle bei den jetzt vorgesehenen vielfältigen Möglichkeiten nach Auffassung des Finanzausschusses kaum denkbar.

Trotz dieser sehr schwerwiegenden Bedenken, die ja auch von hervorragenden Persönlichkeiten, die auf dem Gebiet der Steuerpolitik im Bundestag tätig sind, in den zurückliegenden Tagen und Wochen zum Ausdruck kamen, verschließt sich der Finanzausschuß nicht der Erkenntnis, daß für einen gewissen Zeitraum eine wirksame zusätzliche Förderung des sozialen Wohnungsbaues notwendig ist. Er hat sich deshalb bemüht, einen Weg zu suchen, der diese Hilfe bringt und doch vor allem die weitere Komplizierung des Steuerrechts und der Steuerveranlagung auf ein gerade noch tragbares Maß zurückschraubt. Das Ergebnis dieser Bemühungen haben sie in der BR-Drucks. 461/5/56 vor sich. Vom Finanzausschuß wird die Anrufung des Vermittlungsausschusses vorgeschlagen mit dem

(B) Ziele, daß für die in der Zeit vom 6. Oktober 1956 bis 31. März 1957 geleisteten Aufwendungen der besondere Höchstbetrag in Anspruch genommen werden kann, soweit diese Gelder mit einiger Sicherheit dem sozialen Wohnungsbau zufließen. Insofern sollen Aufwendungen für einen als Kapitalansammlungsvertrag begünstigten Ersterwerb von festverzinslichen Schuldverschreibungen neben den anderen Höchstbeträgen zur Hälfte, höchstens jedoch bis zu 6000 DM als Sonderausgaben abzugsfähig sein. Voraussetzung hierfür ist der Nachweis, daß die die Beträge empfangenden Stellen sich verpflichten, den Erlös der festverzinslichen Schuldverschreibungen mindestens zu 90 v. H. unmittelbar zur ersttelligen langfristigen Finanzierung des sozialen Wohnungsbaus einschließlich der Aufschließungsmaßnahmen und der Gemeinschaftseinrichtungen zu verwenden. Nach Auffassung des Finanzausschusses würde hierdurch erreicht, daß die mit der ersttelligen Finanzierung des sozialen Wohnungsbaus befaßten Hypothekenbanken eine Begünstigung erfahren und auch dem Gesichtspunkt der Vereinfachung des Steuerwesens einigermaßen Rechnung getragen wird.

WEYER (Nordrhein-Westfalen): Herr Präsident! Meine Herren! Das Land Nordrhein-Westfalen vermag dem vorliegenden Gesetzentwurf nicht zuzustimmen. Bei der Begründung für die ablehnende Haltung darf ich mich im wesentlichen auf die Punkte beschränken, die der Herr Berichterstatter

vorgetragen hat; nur möchte ich sie noch etwas ausführlicher behandeln. (C)

1. Als Ende 1954 das Kapitalmarktförderungsgesetz zu Grabe getragen wurde, war sich alle Welt darüber einig, daß eine Verzerrung des Kapitalmarktes durch steuerliche Vorschriften nicht wieder eintreten dürfe. Die Erfahrungen zeigten, daß ein Vorgriff auf die Zukunft, wie er durch das Überleiten von Mitteln des Geldmarktes in den Kapitalmarkt erfolgte, eines Tages honoriert werden müsse, nämlich in dem Augenblick, in dem die Zukunft zur Gegenwart geworden ist und daß dann eine solche Honorierung ungeheuer schwerfällt. Alle diese schmerzlichen Erfahrungen aus der Vergangenheit haben leider die Bundesregierung und die Mehrheit des Bundestages nicht davon abgehalten, gleiche Fehler zu wiederholen. Diese Gedanken, die ich wörtlich der Zeitschrift „DIE ZEIT“ entnommen habe, werden von Waldemar Ringleb weiter untersucht. Er kommt zu dem Ergebnis, daß wir uns nach dem Fiasko des Kapitalmarktförderungsgesetzes in kein neues Abenteuer stürzen dürfen.

2. Vor nicht allzuferner Zeit war der Bundesrat mit dem am 6. Oktober 1956 in Kraft getretenen Gesetz zur Änderung des Einkommensteuer- und Körperschaftsteuergesetzes befaßt. Wir waren damals in diesem Hause alle einer Meinung, daß wir mit der Entkomplizierung des Steuerrechts im Interesse des Steuerzahlers und auch mit der vielerorts und mit Recht geforderten Vereinfachung der Verwaltungsarbeit endlich einmal einen Anfang machen müßten. Die Gelegenheit hierzu bot sich damals, und ich muß betonen, es war das Verdienst dieses Hauses, daß wir erstmals in der Lage waren, den aufgezeigten Weg wenigstens in bescheidenem Rahmen zu beschreiten. Ich möchte sagen, es war eine steuerpolitische Sternstunde des Deutschen Bundesrates. (D)

Wenn wir uns nun erneut mit einem weiteren steuerlichen Änderungsgesetz zu befassen haben, so sollten wir auch heute unserer damaligen Einstellung eingedenk sein. Mit aller Offenheit muß ich hier betonen, daß der Gedanke der steuerlichen Systematik und der steuerlichen Vereinfachung in dem vorliegenden Entwurf wieder einmal völlig außer acht gelassen wurde.

§ 1 Ziff. 1 Buchst. d, das Kernstück des Entwurfs, mit dem ich mich nur befassen kann, will die Beschaffung von ersttelligen Hypotheken für den sozialen Wohnungsbau sicherstellen. Ich verkenne als ehemaliger Wiederaufbauminister des Landes Nordrhein-Westfalen weiß Gott nicht die Bedeutung des sozialen Wohnungsbaus. Ich wende mich aber entschieden dagegen, daß wieder einmal die Einkommensteuer dazu herhalten soll, um das angestrebte wirtschaftspolitische Ziel zu erreichen. Es gibt dazu andere Wege.

Die Kompliziertheit des Entwurfs stellt die Finanzämter vor neue schwierige Aufgaben. Denken Sie nicht nur an die Mehrarbeit, die der einzelne Steuerfall dadurch verursachen mag, daß der

(A) Steuerpflichtige die jetzt vorgesehene Sondervergünstigung in Anspruch nimmt. Denken Sie vielmehr vor allem an die Fülle der Bestimmungen, die auf Grund dieses unzulänglichen Entwurfs erforderlich sind: Durchführungsverordnungen, Verwaltungsrichtlinien. Die steuerlichen Vorschriften über die Kapitalansammlungsverträge sind, wie ihnen jeder Steuerexperte bestätigen kann, schon jetzt so kompliziert, daß es selbst den Experten kaum noch möglich ist, sich durch diesen Wust der Bestimmungen hindurchzufinden.

Der Entwurf zur **Änderung der Einkommensteuereinführungsverordnung**, der auf Grund des am 6. Oktober 1956 in Kraft getretenen Änderungsgesetzes erforderlich geworden ist, benötigt allein für die ergänzende Regelung der Kapitalansammlungsverträge, also nur eines kleinen Teils, etwa neun Schreibmaschinenseiten. Dieser Entwurf wird sich, wenn Sie dem jetzt vorliegenden Gesetzentwurf zustimmen sollten, um weitere Seiten vermehren. Es ist ferner zu erwarten, daß der von der Öffentlichkeit, auch von Finanzpolitikern drüben im Bundestag immer wieder mit Nachdruck kritisierte Einkommensteuererklärungsdruck im Zusammenhang mit dem Ihnen jetzt vorliegenden Gesetzentwurf um weitere Fragen erweitert werden müßte. Bedenken Sie endlich, daß die im Gesetzentwurf vorgesehene Sondervergünstigung zwar nur bis zum 31. März 1957 gewährt werden soll, daß aber dessen ungeachtet die zu diesem Gesetz erforderlichen Durchführungsvorschriften drei Jahre lang bis zum Ablauf der Festlegungsfrist in (B) den einkommensteuerlichen Durchführungsverordnungen mitgeschleppt werden müßten.

Ich möchte Sie nicht mit weiteren Einzelheiten hier belästigen und den Katalog der Kompliziertheiten nicht erweitern. Aber eines scheint mir nicht möglich zu sein: daß man nach außen hin immer wieder von Vereinfachung spricht, und wenn es darum geht, diese Vereinfachung auch zu praktizieren, das Gegenteil von dieser Vereinfachung tut. Ich möchte eines ebenfalls deutlich machen. Man kann nicht so tun, als sei die Bürokratie, also die Verwaltung, daran schuld, sondern die **Schuld liegt beim Gesetzgeber**, in diesem Falle beim Bundestag, und wir tragen die Verantwortung mit.

Schließlich wollen wir auch an dieser Stelle sagen, daß die an sich mögliche Personaleinsparung in der Finanzverwaltung, die vom Bund der Steuerbeamten auf 15 000 Personen beziffert wurde, durch die Annahme solcher und ähnlicher Gesetze in das Gegenteil verkehrt wird und daß wir mit weiteren **Personalvermehrungen** in der nächsten Zeit um etwa 10 000 Personen rechnen müssen.

Aber ich darf ein drittes Argument anführen. Seitdem die Steuern als öffentliche Abgaben bestehen, ist der Grundsatz der **Gleichmäßigkeit der Besteuerung** der höchste der Besteuerungsgrundsätze. Buchst. d des Entwurfs verletzt in eklatanter Form diesen Grundsatz. Hier wird — und dar-

über gibt es keinen Zweifel — eine **Steuerbegünstigung für einen nur kleinen Personenkreis** geschaffen, der sich mit relativ **hohem Einkommen** einen erheblichen steuerlichen Vorteil verschaffen kann. Wenn eine steuerliche Vorschrift aber nur ausschließlich den sozial Bessergestellten anspricht, verletzt sie den Grundsatz der Gleichmäßigkeit und ist zugleich Ausdruck höchster sozialer Ungerechtigkeit. Die These „Tarifsenkung für alle ist besser als Sondervergünstigung für einzelne“, die von dem Abgeordneten Dr. Miessner während der Bundestagsdebatte vorgetragen wurde, ist auch die These, der sich das Land Nordrhein-Westfalen anschließt.

Wir müssen uns klar darüber sein: mag jede gezielte Maßnahme für sich im einzelnen auch noch so berechtigt sein, die Summe der gezielten Maßnahmen hindert uns daran, daß wir an eine **systematische Steuersenkung** denken können. Nur eine mit einer Steuersenkung verbundene **Steuerreform** erscheint geeignet, den Kapitalmarkt wirklich zu fördern. Solche Hilfsmaßnahmen, wie sie hier vorgesehen sind, sind aber dafür ungeeignet.

Die **soziale Ungerechtigkeit** und die Kompliziertheit, die den Entwurf kennzeichnen, können nach unserer Auffassung um so weniger hingenommen werden, als es mehr als fraglich erscheint, ob der von der Bundesregierung verfolgte Zweck, 300 Mio DM — der Bundesfinanzminister schätzt sogar 400 Mio DM — für den erststelligen Finanzierungsraum im sozialen Wohnungsbau zu mobilisieren, mit der Regelung in Buchstabe d des Entwurfs überhaupt zu erreichen ist. Wer gibt Ihnen, meine (D) Herren von der Bundesregierung, die Gewähr dafür, daß seitens der Institute und Anstalten 70 bzw. 90 v. H. der begünstigten Beträge dem Wohnungsbau zusätzlich zugeführt werden? Wird nicht ein Teil der jetzt nicht steuerbegünstigten Konten einfach „umgewandelt“ und damit der sonst verfügbare Rahmen geschmälert? Soll nur der **Rückschlag für den sozialen Wohnungsbau** für das Jahr 1957 abgewendet werden, so fragt Ringleb, damit er um so sicherer 1958 erfolgt, weil dann entsprechende Mittel nicht mehr verfügbar sind? Diesem Gesetz — so sagt Ringleb weiter — ist der Stempel der Unsolidität auf die Stirn gedrückt. Es ist nicht nur, wie Herr Abgeordneter Dr. Lindrath sagte, nicht „in jeder Beziehung schön“, nein, es ist sogar schlecht. Auch der Hinweis auf den vorübergehenden Charakter scheint mir mehr aus der Verteidigung als aus der Erkenntnis von der Notwendigkeit, auf diesem Wege dem sozialen Wohnungsbau zu helfen, getragen sein.

Wir sind der Auffassung, daß die erststellige Finanzierung des sozialen Wohnungsbaues gewisse Maßnahmen erfordert, dies um so mehr, als hierdurch weitgehend die allgemeine Wirtschaftspolitik berührt wird. Das sind die Argumente, die der Herr Bundeswohnungsbauminister vorgetragen hat. Die Bundesregierung ist aber in der Lage, andere Wege zu beschreiten, z. B. durch **Bereitstellung weiterer Mittel aus dem allgemeinen Bundeshaushalt**. In ähnlicher Weise hat auch das Land

(A) Nordrhein-Westfalen in der Vergangenheit zur kurzfristigen Überbrückung der Krise im erststelligen Finanzierungsraum aus Landesmitteln gewisse Beträge ausgeworfen. Das scheint mir auch dann möglich zu sein, wenn man den subventionierten sozialen Wohnungsbau auf die sozial Schwachen beschränkt und für die übrigen Mieter endlich wieder einmal die Gesetze der Marktwirtschaft zur Anwendung bringt und den Mut dazu hat, das zu tun.

Die hier dargelegten Gründe, die nur kurz in ihren wesentlichen Zügen vorgetragen werden konnten, haben die Landesregierung Nordrhein-Westfalen veranlaßt, den Antrag einzubringen, dem Gesetz die Zustimmung zu versagen. Wir möchten, um mit Herrn Abgeordneten Dr. Wellhausen zu schließen, auch nach der Abstimmung über diese Vorlage in den Spiegel schauen können.

Dr. PREUSKER, Bundesminister für Wohnungsbau: Herr Präsident! Meine Herren! Ich darf nur ein paar Bemerkungen zu dieser Vorlage machen, die der Bundestag am 30. November beschlossen hat.

Ich glaube, daß es auch nach der Meinung der Bundesregierung wünschenswert gewesen wäre, wenn eine Ausweitung der begünstigten Kreise in diesem zusätzlichen Förderungsgesetz, das ursprünglich nur für den sozialen Wohnungsbau bestimmt war, hätte vermieden werden können. Das ist aber im Bundestag nicht möglich gewesen, und es erhebt sich nun die Frage, ob deswegen der

(B) Vermittlungsausschuß angerufen werden soll oder nicht. Ich darf dazu die Bitte der Bundesregierung vortragen, trotz aller Ausweitung, die hier sowohl hinsichtlich des Kreises der Institute wie der Zweckbestimmung erfolgt sind, doch davon abzuweichen, zumal es sich um eine ausschließlich einmalige Maßnahme zugunsten des sozialen Wohnungsbaues 1957 handelt, und zwar deswegen, weil mit der Anrufung des Vermittlungsausschusses der Zweck und Sinn dieser einmaligen Maßnahme nicht mehr erreicht werden könnte. Es geht um die Finanzierung der Bautätigkeit 1957. Was hier nicht bis spätestens 1. April geschehen ist, — die wesentlichsten Mittel stehen nun einmal zur Jahreswende zur Verfügung und nicht erst danach — das bleibt eben nicht finanziert, und in dieser Höhe wird dann auch im kommenden Jahr aller Voraussicht nach eine Rückwärtsentwicklung der Bautätigkeit nicht mehr vermieden werden können. — Das ist der eine entscheidende Grund für meinen Appell, den ich hier an die Herren Vertreter der Länder richten möchte.

Das zweite: Das Land Nordrhein-Westfalen hat betont, es gebe ja auch andere Wege. Wir haben versucht, diese anderen Wege bis zur Grenze der Möglichkeiten des Bundeshaushalts zu gehen. Insgesamt sind — ich brauche es hier nicht noch einmal auseinanderzusetzen — im Wege der zusätzlichen Bereitstellung von Haushaltsmitteln, im Wege der Vorfinanzierungsmaßnahmen aus öffentlichen Mitteln des Bundes Beträge von einer knap-

pen dreiviertel Milliarde, genau 730 Millionen DM, (C) zur Verfügung gestellt worden. Dies war aber die obere Grenze dessen, was der Bundeshaushalt zu leisten vermochte. Der Bundesrat hat ja schließlich selbst auch nur noch ein Loch — wie er glaubt — von maximal 100 Millionen DM herausfinden können — zugunsten der nachstelligen Finanzierung des Wohnungsbaues für Sowjetzonenflüchtlinge. Dabei ist nach wie vor offen, ob die Deckung hierfür tatsächlich gefunden werden kann. Das, was aber gedeckt werden muß, ist ja eine Lücke, die viel größer ist, die nach dem, was unbestritten als Marge noch mindestens für den sozialen Wohnungsbau zu decken bleibt, bei einer halben Milliarde oder 600 Millionen DM liegt.

Ich darf hier doch auch einmal daran erinnern, welches denn im letzten die Ursachen gewesen sind. Außer der zu beklagenden allgemeinen rückläufigen Entwicklung der Spartätigkeit, die ja verhältnismäßig leicht mit den Mitteln zusätzlicher öffentlicher Beträge hätte überbrückt werden können, war es doch die einmalige Belastung durch die noch nicht gefällte Entscheidung über die Art und das Ausmaß der Rentenreform. Seit der Mitte des Jahres haben wir einen totalen Stopp in der Gewährung erststelliger Hypotheken von seiten der Sozialversicherungsträger. Alle Bemühungen, die gemeinschaftlich von Bund und Ländern angestellt worden sind, hier zu einer Auflockerung zu kommen, sind im Hinblick auf das, wie die Sozialversicherungsträger meinen, nicht übersehbare Risiko bis jetzt leider ohne Erfolg geblieben.

Dabei hat sich als erneute Erschwerung herausgestellt, daß nicht noch vor Weihnachten, wie ich als Ressortminister für den Wohnungsbau, ich möchte sagen, fast auf den Knien erfleht habe, diese Rentenreform verabschiedet werden kann, sondern daß das erst im neuen Jahr möglich sein wird. Da sich wohl jeder darüber im klaren ist, daß man mit rückwirkender Kraft keine Beitragserhöhungen vornehmen kann, andererseits aber doch feststeht, daß mindestens ab 1. Januar die Leistungen erhöht werden sollen, wird das Reservoir der Sozialversicherungsträger, das immer noch meine Hoffnung ist, weiter eingeeengt und wird auch der Zeitpunkt, von dem ab hier wieder eine Auflockerung erfolgen kann, weiter hinausgeschoben.

Wenn hier gefragt worden ist, ob nur der Rückschlag des Jahres 1957 für den sozialen Wohnungsbau interessant sein sollte, dann darf ich wohl sagen: In dem Augenblick, in dem die Klarheit über die Rentenreform wiederhergestellt sein wird, werden wir, wenn auch in einer anderen Form — vermutlich nicht mehr in der bisherigen Form der Übernahme von Pfandbriefen, die sehr langfristig gegen Tilgungshypotheken emittiert worden sind, sondern wahrscheinlich in Form von kürzerfristigen Pfandbriefen, die gegen Kündigungshypotheken emittiert werden, wie es bei Versicherungen und Sparkassen auch der Fall ist —, dieses Reservoir in einem erheblichen Ausmaß für den sozialen Wohnungsbau mobilisieren können.

(A) Soweit dann tatsächlich noch Lücken zu schließen bleiben, sind ja genügend Überlegungen angestellt, wie man das erreichen kann.

Davon kann also gar keine Rede sein, daß etwa nur für ein Jahr etwas geschehen soll, ohne daß man an die Zukunft denkt. Die **Zukunft** hat dabei ausdrücklich **Pate gestanden**. Man ist davon ausgegangen, daß man diese Maßnahmen nur für ein Jahr eben wegen der noch nicht verabschiedeten Sozialversicherungsreform notwendig haben wird und daß man deswegen auch nicht etwa den Gedanken einer Steuererhöhung für den sozialen Wohnungsbau in Erwägung zu ziehen braucht, sondern den Weg dieser einmaligen zusätzlichen Förderungsmaßnahmen beschreiten kann.

Die **steuersystematischen Bedenken** verlieren, glaube ich, wenn man den einmaligen Charakter der Maßnahmen berücksichtigt, ebenfalls erheblich von ihrem sonst sicher auch von mir in keiner Weise bestrittenen Gewicht. Aber ich darf doch das eine auch als Wohnungsbauminister hier sagen: Es hätte ja vielleicht im Bereich der Entscheidungen der Kapitalsammelstellen, also der Emittenten von Pfandbriefen, gelegen, auch in den **Wettbewerb auf dem Kapitalmarkt** unter den Umständen, die durch die Restriktionsmaßnahmen der Bank deutscher Länder so beengt worden sind, mit **8-, 8½- oder vielleicht sogar 9%igen Pfandbriefen** oder Schuldscheindarlehen einzutreten. Das hätte aber vorausgesetzt, daß wir das ganze System der sozialen Mietpreisbindungen genauso hätten über Bord werfen müssen; denn hier liegt doch die

(B) Grenze der praktischen Bewegungsfreiheit im Sektor des Wohnungsbaues. Die Bundesregierung ist sich in Übereinstimmung mit Bundestag und Ressortministern der Länder darüber klar gewesen, daß das einfach nicht verantwortet werden kann. Die Gesamtheit der sozialen Verhältnisse — und hier ist ja wiederum der untrennbare Zusammenhang mit der Rentenreform und ihrem Inkrafttreten gegeben — machen es unmöglich, hier einen solchen Sprung ins Dunkle zu tun.

So ist es nun einmal ein **verhängnisvoller Zirkel**, wenn Sie so wollen, daß die Notwendigkeit, **aus zwingenden sozialen Gründen Mietbindungen** bestehen zu lassen, auch die Barriere setzt, über die nun einmal bei der Inanspruchnahme des Kapitalmarktes der soziale Wohnungsbau nicht hinwegspringen kann. Wenn man dazu noch die Auffassung vertritt — und die Bundesregierung vertritt sie in der Tat —, daß nicht zu befürchten ist, die derzeitigen Zinssätze würden dauerhafte Zinssätze sein, sondern daß sich hier mit der Wiederherstellung klarer Verhältnisse auch bei der Rentenreform neue und günstigere Entwicklungen abzeichnen werden, dann war auch aus diesem Grunde nicht eine Dauerregelung, sondern eine einmalige Maßnahme angebracht.

Zum Schluß darf ich vielleicht noch daran erinnern, daß der hier vorgeschlagene Schritt bereits im Konjunkturprogramm der Bundesregierung vom 22. Juni als eine zusätzliche Maßnahme ange-

kündigt worden war, damals allerdings mit einer gleitenden Obergrenze von 5 % des Einkommens für die als Sonderausgaben abzusetzenden Beträge, sofern 10 % des Einkommens gespart und festgelegt werden. C)

Und bis Ende 1954 haben die jetzt so herb kritisierten zusätzlichen steuerlichen **Vergünstigungen** im Ausmaße von 30 % und 15 % **bereits bestanden**. Sie sind damals als ein ebenso unerläßliches Reservoir der Beschaffung von Kapitalien gerade für die Zwecke des sozialen Wohnungsbaues angesehen worden. Wenn der Bundestag hier statt der gleitenden Obergrenze eine den Basisvergünstigungsbeträgen analoge Fixierung der zusätzlichen Sparbeträge auf 12 000 bzw. 6000 DM vorgenommen hat, so ist doch damit auch für die **Bezieher hoher Einkünfte** eine **Barriere** gesetzt. Auf der anderen Seite ist dadurch die Grenze nach unten, insbesondere für diejenigen, die der Steuergruppe I oder II angehören, wesentlich erweitert worden.

Ich weiß, meine Herren — und ich denke auch nicht daran, das je in Frage zu stellen —, daß dieses einmalige Förderungsgesetz zugunsten des sozialen Wohnungsbaues mit Sicherheit keine Fortsetzung des Weges der Entkomplizierung des gesamten Steuerrechts darstellt. Ich wäre der letzte, der das bestreiten wollte. Wenn ich aber die Dinge gegeneinander abwäge, die hier auf dem Spiele stehen — und auf dem Spiele stehen eben aus den dargelegten Gründen dieser Verzahnung mit der Renterreform —, dann bin ich doch mit der Bundesregierung und dem Bundestag der Meinung, daß es, da andere zusätzliche Wege nicht aufgezeigt und nicht gefunden werden konnten, die eine gleich große Wirksamkeit erhoffen lassen, dann doch gerechtfertigt ist, diese einmalige Maßnahme durchzuführen. (D)

Präsident **Dr. SIEVEKING**: Weitere Wortmeldungen liegen nicht vor. Dann kommen wir zur Abstimmung.

Es liegen vor der Entwurf des Gesetzes auf BR-Drucks. Nr. 461/56, dazu ein Antrag des Landes Nordrhein-Westfalen auf BR-Drucks. Nr. 461/2/56, der im Laufe der Abstimmung mitbehandelt wird, dann der Antrag des Landes Bremen auf BR-Drucks. Nr. 461/3/56 auf Annahme einer Entschliebung, über den wir am Schluß abstimmen werden, und schließlich die Empfehlung der Ausschüsse auf BR-Drucks. Nr. 461/1/56, die ich jetzt zur Hand zu nehmen bitte.

Der Agrarausschuß und der Ausschuß für Wiederaufbau und Wohnungswesen schlagen vor, dem Gesetz zuzustimmen. Der Wirtschaftsausschuß erhebt ebenfalls keine Bedenken. Dagegen schlägt der Finanzausschuß vor, den Vermittlungsausschuß anzurufen. Für den Fall, daß der Vermittlungsausschuß aus anderen Gründen angerufen werden sollte, hat auch der Wirtschaftsausschuß noch einen Vorschlag gemacht.

Wir haben zunächst darüber abzustimmen, ob der Vermittlungsausschuß angerufen werden soll.

- (A) Wer gegen die Anrufung des Vermittlungsausschusses ist, den bitte ich um das Handzeichen. — Das ist die Mehrheit. Damit ist die Anrufung des Vermittlungsausschusses abgelehnt.

Wir haben dann darüber zu entscheiden, ob dem Gesetz zugestimmt werden soll. Wer für die Zustimmung ist, den bitte ich um das Handzeichen. — Das ist die Mehrheit; dem Gesetz ist zugestimmt.

Wir haben sodann über den Antrag des Landes Bremen zu beschließen. Wer für die Annahme dieser EntschlieÙung ist, den bitte ich um das Handzeichen. — Das ist die Mehrheit. Damit hat der Bundesrat dem Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Änderung des Einkommensteuergesetzes und des Körperschaftsteuergesetzes seine Zustimmung erteilt und dazu die EntschlieÙung gemäß dem Antrag des Landes Bremen auf BR-Drucks. Nr. 461/3/56 beschlossen.

Ich rufe jetzt wieder Punkt 2 der Tagesordnung auf:

Gesetz zur Änderung des Wirtschaftsstrafgesetzes 1954 (BR-Drucks. Nr. 462/56).

Die Lage im Bundestag ist so, daß dort alles in der Schwebe ist. Es empfiehlt sich also, daß der Bundesrat seinerseits jetzt zu einer Entscheidung kommt.

- Ich bitte, die BR-Drucks. Nr. 462/1/56 zur Hand zu nehmen. Der Agrarausschuß empfiehlt, dem vorliegenden Gesetz zuzustimmen. Der federführende Rechtsausschuß, der Wirtschaftsausschuß und der Ausschuß für Innere Angelegenheiten empfehlen die Anrufung des Vermittlungsausschusses. Hierüber haben wir zunächst zu befinden. Wer gegen die Anrufung des Vermittlungsausschusses ist, den bitte ich um das Handzeichen. — Das ist die Minderheit.

Wir haben dann festzustellen, aus welchen Gründen der Vermittlungsausschuß angerufen werden soll.

Ich stelle zur Abstimmung II Ziff. 1. Wer diese Empfehlung des Wirtschaftsausschusses zur Grundlage für die Anrufung des Vermittlungsausschusses machen will, den bitte ich um das Handzeichen. — Das ist die Minderheit.

Wir kommen dann zur Abstimmung über Ziff. 3, da Ziff. 2 nur eventual beantragt ist. Wer den Vorschlag unter Ziff. 3 zur Grundlage für die Anrufung des Vermittlungsausschusses machen will, den bitte ich um das Handzeichen. — Das ist die Minderheit; Ziff. 3 ist abgelehnt.

Wir kommen zu Ziff. 4. Wer Ziff. 4 zur Grundlage der Anrufung des Vermittlungsausschusses machen will, den bitte ich um das Handzeichen. — Das ist die Minderheit.

Damit ist kein Grund zur Anrufung des Vermittlungsausschusses angenommen.

(Heiterkeit.)

Der vorher gefaÙte BeschluÙ ist damit hinfällig. (C)

Ich frage nun, wer dem Gesetz zustimmen will. — Das ist die Mehrheit; damit hat der Bundesrat beschlossen, dem Gesetz zuzustimmen.

WOLTERS (Bremen): Herr Präsident! Es ist hier soeben eine merkwürdige Situation entstanden, die auch den Heiterkeitserfolg ausgelöst hat. Da mir die Sache aber sehr am Herzen liegt, darf ich Sie jetzt noch einmal offiziell fragen, Herr Präsident, ob es zutrifft, daß die Dinge im Bundestag noch in der Schwebe sind. Wir haben vorhin die Behandlung dieses Punktes zurückgestellt in der Erwartung, daß der Bundestag eine Verlängerung des Wirtschaftsstrafgesetzes beschließen werde. Sie haben soeben mit leichter Hand gesagt, die Dinge seien im Bundestag in der Schwebe. Ich verstehe nicht, warum Sie jetzt, obwohl die Dinge im Bundestag noch nicht entschieden sind, plötzlich die Vorlage zur Abstimmung gebracht haben.

Präsident Dr. SIEVEKING: Nach meinen Informationen wartet der Bundestag auf uns.

(Wolters: Das ist doch völlig unlogisch! — Dr. Hoegner: Die Sache ist entschieden!)

Die Abstimmung mußte erfolgen, weil der Fristablauf droht; wir konnten nicht länger warten.

WOLTERS (Bremen): Ich sehe darin keine Logik. Ich habe gedacht, der Bundesrat wartete darauf, was der Bundestag beschließen würde. (D)

Präsident Dr. SIEVEKING: Wir haben uns fortlaufend erkundigt und wiederholt aus dem Bundestag gehört, daß man im Bundestag den BeschluÙ des Bundesrats abwarten wolle. Dann ist die Konsequenz, daß der Bundesrat jetzt selbständig seinen BeschluÙ faÙt, und das haben wir getan.

WEYER (Nordrhein-Westfalen): Das ist auch völlig klar. Der Bundestag braucht überhaupt nur dann eine Verlängerung des Wirtschaftsstrafgesetzes vorzunehmen, wenn wir diesem Entwurf nicht zustimmen. Infolgedessen mußte der Bundestag auf uns warten.

Präsident Dr. SIEVEKING: Wir kommen zu Punkt 6 der Tagesordnung:

Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung eines Fünften Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Rechnungsjahr 1956 (Fünftes Nachtragshaushaltsgesetz 1956) (BR-Drucks. Nr. 448/56)

Dr. FRANK (Baden-Württemberg), Berichterstatter: Herr Präsident! Meine Herren! Der vorliegende Fünfte Nachtrag zum Bundeshaushaltsplan für das Rechnungsjahr 1956 gliedert von den bei Kap. 1401 Tit. 300 für den Aufwand für die Verteidigungstreitkräfte global ausgebrachten 8 717 742 000 DM

(A) einen weiteren Teilbetrag für die in Betracht kommenden Zweckbestimmungen haushaltsmäßig auf. Es handelt sich diesmal um einen Teilbetrag von 1 683 977 500 DM, um den sich weiterhin dieser Globalbetrag vermindert. Die in § 1 des Bundeshaushaltsgesetzes 1956 festgestellten Endsummen der Einnahmen und Ausgaben bleiben also durch den Fünften Nachtrag unverändert.

Die Bundesregierung fordert nunmehr **Planstellen und Mittel** in einem Umfang an, der eine **Verstärkung des Personalbestandes** der Bundeswehr bis 31. März 1957 auf insgesamt **130 000 Berufssoldaten und Soldaten auf Zeit** ermöglicht. Vorgeesehen sind daher 50 000 neue Planstellen für Soldaten aller Dienstgrade. Außerdem soll die Bundeswehrverwaltung mit dem zur Durchführung ihrer Aufgaben erforderlichen Personal und den notwendigen Mitteln ausgestattet werden.

Der hier kürzlich im Rahmen des Bundeshaushaltsplans für 1957 zur Behandlung stehende Einzelplan 14 war bereits, wie damals von dieser Stelle aus ausgeführt wurde, im Zeitpunkt seiner Vorlage im wesentlichen sachlich überholt, weil sich inzwischen die Auffassung der Bundesregierung über den zum Aufbau der Verteidigung einzuschlagenden Weg in einem gewissen Umfang gewandelt hatte. Dieser Auffassungswandel ist jedoch ohne Einfluß auf den vorliegenden Nachtrag zum Haushaltsplan 1956 geblieben. Obwohl der Nachtrag mit seinen umfangreichen Stellenvermehrungen einen kräftigen Schritt im Aufbau der Bundeswehrverwaltung zuläßt, soll nach Mitteilung der Vertreter der Bundesregierung im Finanzausschuß das Gesetz über die Organisation der militärischen Landesverteidigung nicht präjudiziert werden. Es bedarf keiner Begründung, daß die ins Auge gefaßte weitere Personalverstärkung der Bundeswehr auch in gewissem Umfang eine **Ausweitung der Bundeswehrverwaltung** erforderlich macht.

(B) Für die Bundeswehrverwaltung werden im einzelnen zusätzliche Stellen angefordert für das Bundesverteidigungsministerium, die künftigen sechs Wehrbereichsverwaltungen und die Ortsdienststellen, dann für die Militärseelsorger, das militärische Rechtswesen und schließlich für die Außenabteilung Koblenz des Bundesverteidigungsministeriums, die nach den Plänen der Bundesregierung zum Rüstungsamt werden soll. Für das Bundesverteidigungsministerium selbst sind 288 Mehrstellen für Beamte und ein Nettozugang von 477 Stellen für Angestellte und Arbeiter vorgesehen.

Aus dem reichen Katalog der sächlichen Ausgaben möchte ich lediglich die im Kap. 1412 veranschlagten weiteren 571 Millionen DM für Maßnahmen zur Unterbringung der Bundeswehr und der Bundeswehrverwaltung hervorheben. Hiervon entfallen 288 Millionen DM auf erste Teilbeträge für Neubauten von Kasernen. Diese Kasernen sollen nach Musterplänen mit einem voraussichtlichen Gesamtaufwand von je 17 Millionen DM erbaut werden. Zunächst ist durchweg ein erster Teilbetrag von 3 Millionen DM je Kaserne ausgebracht.

(C) Der einzige Änderungsvorschlag des Finanzausschusses, der Ihnen in der BR-Drucks. 448/1/56 vorliegt, bezieht sich auf Kap. 1403 Tit. 967. Der Ansatz von 905 500 DM als Kostenanteil des Bundes an der Beschleunigung der Revision alter und der Erstellung neuer Kartenwerke soll um 117 700 DM erhöht werden. Das Kartenwerk 1 : 50 000, das von den Ländern aus verwaltungstechnischen Gründen nur in einem Zeitraum von 20 Jahren erstellt werden könnte, soll auf Wunsch der Bundesregierung bereits in zwei Jahren vorliegen. Um den infolge der beschleunigten Erstellung wesentlich erhöhten Aufwand zu decken, ist es notwendig, den Bund mit einer höheren Quote als 50 % — wie jetzt vorgesehen — an den entstehenden Unkosten zu beteiligen. Das überwiegende Interesse des Bundes an der Erstellung dieses Kartenwerks und an deren Beschleunigung rechtfertigt es durchaus, ihn mit einer Quote von $\frac{2}{3}$ zu den Unkosten heranzuziehen und den Ansatz entsprechend zu erhöhen.

Ich darf Sie namens des Finanzausschusses bitten, seinem in der BR-Drucks. Nr. 448/1/56 gemachten Vorschlag zuzustimmen.

Präsident **Dr. SIEVEKING**: Ich danke dem Herrn Berichterstatter. Wird das Wort noch gewünscht? — Das ist nicht der Fall. Dann kommen wir zur Abstimmung.

Der Ausschuß für Verteidigung schlägt dem Bundesrat vor, gegen den Gesetzentwurf keine Einwendungen zu erheben. Der Finanzausschuß empfiehlt, zu dem Gesetzentwurf eine Änderung, die Herr Minister Dr. Frank soeben vorgetragen hat, vorzuschlagen. (D)

Ich darf zunächst annehmen, daß der Bundesrat mit dem Vorschlag einverstanden ist, im allgemeinen keine Einwendungen zu erheben — und stelle dann die Empfehlung des Finanzausschusses zur Abstimmung. Wer dieser Empfehlung zustimmt, den bitte ich um das Handzeichen. — Das ist die Mehrheit.

Danach der der Bundesrat gemäß Art. 76 Abs. 2 GG beschlossen, zu dem Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung eines Fünften Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Rechnungsjahr 1956 die soeben angenommene Änderung vorzuschlagen und im übrigen keine Einwendungen zu erheben.

Ich rufe Punkt 7 der Tagesordnung:

Verwaltungsanordnung über Richtlinien für die Anwendung des Abkommens zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Vereinigten Staaten von Amerika zur Vermeidung der Doppelbesteuerung auf dem Gebiete der Steuern vom Einkommen vom 22. Juli 1954 (BR-Drucks. Nr. 370/56)

WEYER (Nordrhein-Westfalen), Berichterstatter: Das deutsch-amerikanische Doppelbesteuerungsabkommen ist das erste allgemeine Doppelbesteuerungsabkommen, das die Bundesrepublik mit einem

(A) überseeischen Staat abgeschlossen hat. Da sich das Abkommen wegen der Verschiedenartigkeit des Steuerrechts, der Steuertechnik und der Rechtsprache der beiden Vertragsstaaten wesentlich von den bisherigen deutschen Doppelbesteuerungsabkommen unterscheidet, entspricht es einem dringenden Wunsch der Verwaltung und der interessierten Steuerpflichtigen, daß Richtlinien für die Anwendung des Abkommens herausgegeben werden. In Art. XIX des Abkommens sind diese Richtlinien auch ausdrücklich vorgesehen.

Die besondere Bedeutung der vorgesehenen Richtlinien liegt darin, daß sie die Grundsätze des Abkommens und die Auswirkungen auf die beschränkte Steuerpflicht einerseits und die unbeschränkte Steuerpflicht andererseits in übersichtlicher Weise darstellen und damit eine Klarstellung hinsichtlich der schwer verständlichen Systematik des Abkommens herbeiführen. Darüber hinaus behandeln die Richtlinien Zweifelsfragen und Auslegungsfragen von allgemeiner Bedeutung, von denen ich die Erläuterung des Betriebsstättenbegriffs in Abschnitt 5 des Entwurfs hervorheben möchte. Ferner sind in dem Entwurf verschiedene begrüßenswerte Anweisungen zur Vermeidung unbilliger Härten und zur Verwaltungsvereinfachung vorgesehen.

Ein besonders wichtiges Problem wird in Abschnitt 20 des Entwurfs behandelt, nämlich die Durchführung des in Art. XV Abs. 1 Buchst. b Satz 2 des Abkommens enthaltenen Progressionsvorbehalts. Gerade auf diesem Gebiet sind Erläuterungen erforderlich, weil die bisher in einigen

(B) Doppelbesteuerungsabkommen enthaltenen Progressionsvorbehaltsklauseln in der Vergangenheit nicht praktiziert worden sind. Der Entwurf sieht vor, daß bei der Durchführung des Progressionsvorbehalts, d. h. also bei der Bemessung des Steuersatzes, nicht nur die gesteigerte Leistungsfähigkeit auf Grund ausländischer Gewinne, sondern auch eine auf ausländischen Verlusten beruhende verminderte Leistungsfähigkeit zu berücksichtigen ist. Das entspricht auch der Auffassung des Finanzausschusses. Der Ausschuß ist jedoch der Ansicht, daß der Progressionsvorbehalt nur bei natürlichen Personen anwendbar ist, nicht auch — wie in Abschnitt 20 Abs. 1 letzter Satz des Entwurfs vorgesehen — bei Körperschaften. Die Anwendung des Progressionsvorbehalts bei Körperschaften verbietet sich schon deshalb, weil der Körperschaftsteuertarif nicht progressiv gestaltet ist. Sie würde im übrigen auch zu absurden Ergebnissen führen.

Namens des Finanzausschusses schlage ich deshalb dem Bundesrat vor, dem Entwurf der Verwaltungsanordnung mit der Maßgabe zuzustimmen, daß

1. die Überschrift von Abschnitt 20 des Entwurfs folgende Fassung erhält:

Ermittlung des anzuwendenden Steuersatzes bei natürlichen Personen;

2. Abschnitt 20 Abs. 1 Satz 1 des Entwurfs folgende Fassung erhält:

(1) Die von der Bemessungsgrundlage ausgenommenen amerikanischen Einkünfte sind

bei der Ermittlung des Steuersatzes, der auf (C) das in der Bundesrepublik steuerpflichtige Einkommen von natürlichen Personen anzuwenden ist, zu berücksichtigen (Art. XV Abs. 1 Buchstabe b);

3. Abschnitt 20 Abs. 1 letzter Satz des Entwurfs gestrichen wird.

Präsident Dr. SIEVEKING: Ich danke dem Herrn Berichterstatter. Wenn das Wort nicht weiter gewünscht wird, darf ich wohl annehmen, daß der Bundesrat gewillt ist, der Verwaltungsanordnung mit der Maßgabe der vom Finanzausschuß vorgeschlagenen Änderungen seine Zustimmung zu geben. — Ich höre keinen Widerspruch; dann ist so beschlossen.

Punkt 8 der Tagesordnung:

Entwurf eines Gesetzes zur Ergänzung des Dritten Gesetzes über die Übernahme von Sicherheitsleistungen und Gewährleistungen zur Förderung der deutschen Wirtschaft (2. ERP-BürgschG) (BR-Drucks. Nr. 424/56)

Eine Berichterstattung erübrigt sich. Wirtschaftsausschuß und Finanzausschuß empfehlen, keine Einwendungen zu erheben. — Ich höre keinen Widerspruch; dann ist so beschlossen.

Punkt 9 der Tagesordnung:

Entwurf eines Gesetzes zu den drei Protokollen vom 10. März 1955 über die Änderung des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens und zu dem Abkommen vom 10. März 1955 über die Organisation für Zusammenarbeit auf dem Gebiete des Handels sowie zu dem Protokoll vom 3. Dezember 1955 zur Berichtigung der drei Protokolle (BR-Drucks. Nr. 452/56) (D)

Auf eine Berichterstattung kann verzichtet werden. Die Empfehlungen des Wirtschaftsausschusses und der beteiligten Ausschüsse liegen Ihnen auf der BR-Drucks. Nr. 452/1/56 vor. Der Wirtschaftsausschuß, der Agrarausschuß und der Finanzausschuß empfehlen, gegen den Gesetzentwurf keine Einwendungen zu erheben. Der Finanzausschuß empfiehlt nur eine Neufassung der Eingangsworte. Wenn ich keinen Widerspruch höre, — stelle ich fest, daß der Bundesrat damit einverstanden ist und mit dieser Maßgabe gegen den Gesetzentwurf keine Einwendungen erhebt.

Punkt 10 der Tagesordnung:

Entwurf eines Gesetzes über die Küstenschifffahrt (BR-Drucks. Nr. 450/56)

Eine Berichterstattung ist nicht erforderlich. Der federführende Ausschuß für Verkehr und Post und der Rechtsausschuß empfehlen, gegen den Entwurf keine Einwendungen zu erheben. — Wortmeldungen liegen nicht vor. Widerspruch erhebt sich nicht; dann ist so beschlossen.

(A) Punkt 11 der Tagesordnung:**Vorschlag zur Ernennung des Präsidenten des Bundesaufsichtsamtes für das Versicherungs- und Bausparwesen** (BR-Drucks. Nr. 471/56)

Von einer Berichterstattung kann abgesehen werden. Die Empfehlung des federführenden Wirtschaftsausschusses liegt Ihnen vor. Wenn kein Widerspruch erfolgt, — stelle ich fest, daß zum Präsidenten des Bundesaufsichtsamtes für das Versicherungs- und Bausparwesen in Berlin der bisherige Vizepräsident, Herr **Dr. jur. Ernst Fritz**, vorgeschlagen wird.

Punkt 12 der Tagesordnung haben wir bereits behandelt.

Punkt 13 der Tagesordnung:**Verordnung über die Festsetzung der Pauschsätze für Instandsetzung und Pflege der Kriegsgräber für die Rechnungsjahre 1957 und 1958** (BR-Drucks. Nr. 447/56)

Eine Berichterstattung ist nicht erforderlich. Änderungsvorschläge der Ausschüsse liegen nicht vor. Wenn ich keinen Widerspruch höre, — stelle ich fest, daß der Bundesrat **beschlossen** hat, der Verordnung **zuzustimmen**.

Punkt 14 der Tagesordnung:(B) **Allgemeine Verwaltungsvorschriften für die Anschluß-Inanspruchnahme nach § 85 des Bundesleistungsgesetzes** (BR-Drucks. Nr. 445/56)

Eine Berichterstattung erübrigt sich. Änderungsvorschläge der Ausschüsse liegen nicht vor. — Der Bundesrat **beschließt**, der Vorlage gemäß Art. 85 Abs. 2 GG **zuzustimmen**.

Punkt 15 der Tagesordnung ist abgesetzt.

Punkt 16 der Tagesordnung:**Änderung des Musters des Personalausweises** (BR-Drucks. Nr. 454/56)

Eine Berichterstattung ist nicht erforderlich. Änderungsvorschläge des Ausschusses liegen nicht vor. — Ich stelle fest, daß der Bundesrat **beschlossen** hat, dem vorliegenden Muster gemäß § 1 Abs. 2 des Gesetzes über Personalausweise vom 19. Dezember 1950 **zuzustimmen**.

Punkt 17 der Tagesordnung:**Verordnung über die Errechnung der Kostenvergleichsmiete für preisgebundenen Wohnraum nach dem Ersten Bundesmietengesetz** (BR-Drucks. Nr. 302/56)

Auf eine Berichterstattung kann verzichtet werden. Ich nehme an, daß wir über die Empfehlun-

gen 1—5 der BR-Drucks. Nr. 302/1/56 im ganzen (C) abstimmen können, da sich hier keine divergierenden Ansichten ergeben haben. — Ich höre keinen Widerspruch; dann stelle ich diese Empfehlungen im ganzen zur Abstimmung. Wer für die Annahme dieser Empfehlungen ist, den bitte ich um das Handzeichen. — Es ist so beschlossen.

Ich stelle fest, daß der **Verordnung mit dem oben beschlossenen Änderungen zugestimmt** wird.

Punkt 18 der Tagesordnung:**Verordnung über die Durchführung der Statistik der Wohnraumvergaben** (BR-Drucks. Nr. 421/56)

GUTHSMUTHS (Bayern), Berichterstatter: Herr Präsident! Meine Herren! Mit Rücksicht auf die Erfordernisse der Wohnungspolitik in Bund und Ländern ergibt sich die Notwendigkeit, die Erhebungen für eine Statistik der Wohnraumvergaben fortzuführen, und zwar ausschließlich für **Erstvergaben von neugeschaffenen Wohnungen** und Wohnräumen des öffentlich geförderten sozialen Wohnungsbaues.

Es ist gegen eine solche Statistik eingewandt worden, infolge der gelockerten Bewirtschaftungsbestimmungen sei es vielfach nicht mehr möglich, die gewünschten Angaben vollständig zu erhalten. Diese Bedenken treffen jedoch nur für die Erfassung der Wiedervergabe von freigewordenen Altwohnungen zu. Die Nachweisungen der Wohnungsämter über die Vergabe an die einzelnen Bevölkerungsgruppen enthalten jedoch in den Berichtszeiträumen die jährlich erstellten Wohnungen des sozialen Wohnungsbaues. (D)

Die Statistik ist aber auch vor allem deswegen erforderlich, weil die Wohnungsbauresorts von Bund und Ländern für ihre **zukünftigen Planungen sichere statistische Grundlagen** besitzen müssen und sich schließlich auch einen Überblick über den Erfolg der Wirksamkeit der Baumaßnahmen verschaffen wollen. Das Zweite Wohnungsbaugesetz hat den Wohnungsbau vor Aufgaben gestellt, die nur erfüllt werden können, wenn eine genaue Kenntnis über die Zahl der öffentlich geförderten Wohnungen besteht, die dem bevorzugt unterzubringenden Personenkreis mit geringem Einkommen zugeteilt wurden. Letztlich ist die Erhebung insbesondere auch für das Bundesausgleichsamt unerlässlich, das die Länder zum Verwendungsnachweis über die Lastenausgleichsmittel zur Wohnraumversorgung nach den einzelnen Geschädigtengruppen verpflichtet hat.

Der federführende Ausschuß für Wiederaufbau und Wohnungswesen, der mitbeteiligte Ausschuß für Flüchtlingsfragen und der Finanzausschuß empfehlen dem Bundesrat, der Verordnung gemäß Art. 80 Abs. 2 GG **zuzustimmen**. Der gleichfalls mitbeteiligte Ausschuß für Innere Angelegenheiten schlägt vor, die Zustimmung zu versagen. Der federführende Ausschuß für Wiederaufbau und Wohnungswesen hat dieser Empfehlung des Aus-

- (A) schusses für Innere Angelegenheiten — vgl. BR-Drucksache Nr. 421/1/56 — ausdrücklich widersprochen.

Präsident Dr. SIEVEKING: Ich danke dem Herrn Berichterstatter. Wird weiter das Wort gewünscht? — Das ist nicht der Fall.

Dann kommen wir zur Abstimmung. Wer der Verordnung zustimmen will, den bitte ich um das Handzeichen. — Das ist die Mehrheit; dann hat der Bundesrat beschlossen, der Verordnung über die Durchführung der Statistik der Wohnraumvergaben gemäß Art. 80 Abs. 2 GG zuzustimmen.

Wir kommen zum letzten Punkt der Tagesordnung:

Verordnung zur Begrenzung der Mieten im öffentlich geförderten sozialen Wohnungsbau für Wohnungsuchende mit geringem Einkommen (Mietenbegrenzungsverordnung)
(BR-Drucks. Nr. 453/56)

GUTHSMUTHS (Bayern), Berichterstatter: Herr Präsident! Meine Herren! Der Entwurf einer Mietenbegrenzungsverordnung beruht auf § 72 Abs. 7 des Zweiten Wohnungsbaugesetzes, in dem es heißt:

Die für das Wohnungs- und Siedlungswesen zuständigen obersten Landesbehörden können bestimmen, daß öffentliche Mittel nur für Bauvorhaben bewilligt werden dürfen, bei denen die sich ergebende Durchschnittsmiete oder Belastung einen bestimmten Betrag nicht übersteigt. Der Bundesminister für Wohnungsbau wird ermächtigt, Höchstsätze hierfür durch Rechtsverordnungen zu bestimmen.

(B)

Mietbegrenzungen sind diesem Gesetz — im Gegensatz zum Ersten Wohnungsbaugesetz — grundsätzlich fremd, da es von der Kostenmiete und nicht von starren Richtsatzmieten ausgeht.

Bei der Beratung des Entwurfs des Zweiten Wohnungsbaugesetzes in den Bundestagsausschüssen standen sich zwei Auffassungen gegenüber. Die eine wollte eine Festlegung der Mieten für Einkommensschwache im Gesetz selbst, die andere die Festlegungsmöglichkeit außerhalb des Gesetzes. Es setzte sich in den Ausschüssen die jetzige Auffassung durch, wonach Höchstsätze für Mieten ganz allgemein oder sonstige Belastungen — bei Eigenheimen — nicht durch das Gesetz festgelegt werden, sondern das Gesetz nur eine Ermächtigung zu deren Festsetzung gibt.

Der Herr Bundesminister für Wohnungsbau legte alsbald nach Verabschiedung des Gesetzes einen ersten Entwurf einer Mietenbegrenzungsverordnung nur für Einkommensschwache vor. Dieser Entwurf wurde auf Vorschlag der Länder geändert und etwas elastischer — siehe die vorliegende Fassung — gestaltet. Sachliche Bedenken gegen Mietenbegrenzungen bei Einkommensschwachen bestehen seitens der Länder nicht. In dem

Entwurf der Wohnungsbauförderungsbestimmungen der Länder zum Zweiten Wohnungsbaugesetz ist unter Ziffer 15 gleichfalls eine Begrenzung auf 1,20 DM je qm monatlich bei Einkommensschwachen festgelegt. Die Länder betonten überwiegend von Anfang an, daß ein praktisches Bedürfnis für eine Rechtsverordnung des Bundesministers nicht bestehe, da die Länder von sich aus bereit seien, einen Höchstsatz von 1,20 DM bei Einkommensschwachen vorzuschreiben. Da das Gesetz gegenüber dem Ersten Wohnungsbaugesetz zusätzliche und umfangreiche Durchführungsverordnungen und Verwaltungsanordnungen erfordere, solle man nicht unbedingt notwendige Rechtsverordnungen vermeiden.

Darüber hinaus wurden noch rechtliche Bedenken gegen den Verordnungsentwurf vorgebracht, und zwar:

1. Die Ermächtigung des Bundesministers in § 72 Abs. 7 Satz 2 berechtere nur ganz allgemein zur Festlegung von Mieten. Eine nur teilweise Ausnutzung der Ermächtigung hinsichtlich der Einkommensschwachen sei nicht zulässig. Dieser Einwand erscheint jedoch rechtlich nicht haltbar, da grundsätzlich eine Ermächtigung auch zum Teil ausgenutzt werden kann.
2. Die im Zweiten Wohnungsbaugesetz geregelte Materie gehört zum Gebiet der konkurrierenden Gesetzgebung. Die Befugnis, Mieten zu begrenzen, ist gemäß § 72 Abs. 7 Satz 1 ausdrücklich und in erster Linie den zuständigen obersten Landesbehörden zugesprochen. Der Bundesminister hat nur die — übrigbleibende — Befugnis nach § 72 Abs. 7 Satz 2. Durch das Wort „hierfür“ in Satz 2 ist seine Befugnis ausdrücklich auf den Satz 1 bezogen und insoweit eingeschränkt. Nach Satz 1 ist den obersten Landesbehörden nicht zwingend vorgeschrieben, die Mieten zu begrenzen, sondern sie können nur von dieser Befugnis Gebrauch machen. Der Bundesminister kann daher erst dann und soweit von seiner Ermächtigung Gebrauch machen, wenn die Länder ihrerseits von ihrer Kann-Ermächtigung Gebrauch gemacht haben. Andernfalls würde der Bundesminister durch die Rechtsverordnung auch die Länder binden, die von ihrer Ermächtigung nicht Gebrauch machen wollen. Damit würde er in die gesetzlich festgelegte Kompetenz der Länder (§ 72 Abs. 7 Zweites Wohnungsbaugesetz in Verbindung mit Artikel 74 des Grundgesetzes) eingreifen.
3. Durch die Bezugnahme in § 72 Abs. 7 Satz 2 auf Satz 1 ergibt sich, daß die Rechtsverordnung des Bundesministers nur die obersten Landesbehörden binden kann. Eine unmittelbare Bindung der Bewilligungsstellen oder der Bauherren oder auch Mieter ist nicht gegeben.

Der mitbeteiligte Ausschuss für Arbeit und Sozialpolitik empfiehlt, der Verordnung gemäß Art. 80 Abs. 2 GG zuzustimmen.

Der mitbeteiligte Finanzausschuss empfiehlt, aus den oben dargelegten praktischen Erwägungen

(A) — keine nicht notwendigen Rechtsverordnungen zu erlassen — nicht zuzustimmen.

Der federführende Ausschuß für Wiederaufbau und Wohnungswesen empfiehlt, aus den gleichen praktischen Erwägungen sowie den rechtlichen Bedenken nicht zuzustimmen.

Die Begründungen des Finanzausschusses und des Ausschusses für Wiederaufbau und Wohnungswesen in der BR-Drucksache Nr. 453/1/56 schließen einander nicht aus. Ich schlage als Berichterstatter jedoch dem Hohen Hause vor, sie zusammenzufassen. Die **Begründung** würde danach lauten:

Für den Erlaß der vorgesehenen Verordnung besteht kein sachliches Bedürfnis, da für Wohnungsuchende mit geringem Einkommen ohnehin nur eine Höchstmietsrate von 1,20 DM je qm in Betracht kommt. Sämtliche Länder haben dem Bundesminister für Wohnungsbau bereits mitgeteilt, daß sie für diesen Personenkreis eine höhere Mietsrate in ihren Förderungsbestimmungen nicht zulassen werden. Aus diesem Grunde würde eine Regelung durch Rechtsverordnung des Bundes lediglich optischen Charakter haben.

Darüber hinaus bestehen aber rechtliche Bedenken.

Die Ermächtigung des Bundesministers für Wohnungsbau in § 72 Absatz 7 Satz 2 Zweites Wohnungsbaugesetz ist durch das Wort „hierfür“ an die Regelung im ersten Satz dieses Absatzes gekoppelt. Nach der Formulierung des ersten Satzes sind die Länder nicht verpflichtet, sondern nur berechtigt, von der Festsetzung von Höchstsätzen Gebrauch zu machen. Eine Festsetzung der Höchstsätze durch den Bundesminister, ehe die Länder von ihrem Recht Gebrauch gemacht haben, würde auch die Länder binden, die nicht beabsichtigen, ihre Ermächtigungen auszunutzen.

Schließlich bestehen weiter die Bedenken, daß diese Rechtsverordnung nur die obersten Landesbehörden als solche und nicht einen weiteren Behörden- oder Personenkreis binden könnte. Ferner würde auch die Freiheit der Länder, sich durch Verwaltungsmaßnahmen den jeweiligen regionalen und örtlichen Erfordernissen anzupassen, unnötig eingeengt werden.

Dr. PREUSKER, Bundesminister für Wohnungsbau: Herr Präsident! Meine Herren! Die Rechtsfragen, die soeben von dem Herrn Berichterstatter als Überlegungen des Ausschusses für Wiederaufbau und Wohnungswesen — im Gegensatz zu den zustimmenden Empfehlungen des Ausschusses für Arbeit und Sozialpolitik — in den Vordergrund gestellt worden sind, werden von der Bundesregierung doch etwas anders gesehen. Weil sie mir etwas grundsätzlicheren Charakter zu haben scheinen, bitte ich, dazu einige Ausführungen machen zu dürfen.

Es ist sicher richtig und unbestritten, daß eine Verordnung der Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates in diesem Falle nur die obersten Landesbehörden binden würde, aber nach dem ganzen Duktus der entsprechenden Bestimmungen des Zweiten Wohnungsbaugesetzes auch nur binden soll. Zum zweiten ist auch unbestritten, daß die bisher vorliegenden **Förderungsbestimmungen von drei Ländern** eine entsprechende Regelung mit **Höchstsätzen von 1,20 DM** in der Praxis vorsehen und daß wir Mitteilungen erhalten haben, daß auch die übrigen Länder beabsichtigen, in ihre Förderungsbestimmungen ähnliche Bestimmungen aufzunehmen. Eine Sicherheit, daß dies geschieht, ist mindestens im rechtlichen Sinne noch nicht gegeben. Darauf kommt es aber nicht an; ich bin davon überzeugt, daß diese Bestimmungen erlassen werden. Aber sie haben dann in keiner Weise die Rechtskraft einer Verordnung. Insofern ist also der Hinweis auf Seite 2 der BR-Drucks. Nr. 453/1/56 sicher nicht zutreffend, daß eine Rechtsverordnung des Bundes lediglich optischen Charakter hätte. Im Gegenteil, sie würde rechtlich eine echte Bindung bedeuten, während im anderen Falle der Förderungsbestimmungen eine solche Bindung mit Rechtscharakter und außerdem mit der Gewißheit der Dauer nicht gegeben wäre.

Nun zu der **rechtlichen Frage** als solcher! Die Verknüpfung des zweiten Satzes des Abs. 7 mit dem ersten Satz wird in keiner Weise bestritten. Aber der Zusammenhang, der auf Seite 1 unten konstruiert worden ist, dürfte wohl doch nicht gegeben sein. Ich darf den Abs. 7 — der hier die Grundlage bildet — des § 72 des Zweiten Wohnungsbaugesetzes zitieren:

Die für das Wohnungs- und Siedlungswesen zuständigen obersten Landesbehörden können bestimmen, daß öffentliche Mittel nur für Bauvorhaben bewilligt werden dürfen, bei denen die sich ergebende Durchschnittsmiete oder Belastung einen bestimmten Betrag nicht übersteigt. Der Bundesminister für Wohnungsbau wird ermächtigt, Höchstsätze hierfür durch Rechtsverordnungen zu bestimmen.

Höchstsätze sind nach Meinung der Bundesregierung die Beträge, die sich bei Bauvorhaben, die mit öffentlichen Mitteln gefördert werden, für die Durchschnittsmieten oder -belastungen ergeben. Also es geht um die Sache und nicht um die zeitliche Reihenfolge. Daß das auch nie vom Gesetzgeber gemeint sein konnte, ergibt sich doch wohl aus folgendem: Man braucht sich nur einmal vorzustellen — wenn es auf die zeitliche Reihenfolge ankommen sollte —, daß die Länder Bestimmungen mit — um es ganz kraß zu sagen — Höchstsätzen von 1,50 DM je qm für die Durchschnittsmieten oder -belastungen erlassen, die für Minderbemittelte nicht überschritten werden dürfen. Erst hinterher, wenn das geschehen wäre, würde der Bundesminister für Wohnungsbau sagen: „Nein, so nicht, meine Herren! Ich bestimme 1,20 DM durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrats“, der also inzwischen längst

(A) 1,50 DM in allen Ländern bestimmt haben würde. Schon dieses Beispiel zeigt, daß die zeitliche Verknüpfung niemals gemeint war, sondern es sich ausschließlich um die sachliche Verknüpfung handelt und daß rechtlich genau das gleiche vorliegt, wie schon vom Herrn Berichterstatter angezogen und inzwischen auch von den Herren in den Ausschüssen konzediert wurde, daß selbstverständlich, wenn man eine Ermächtigung zum Erlaß von Mietbegrenzungsvorschriften im Auge hat, man diese Ermächtigung auch nur z. T. ausnutzen kann.

Aus den Gründen, die ich Ihnen eben genannt habe, bedaure ich grundsätzlich die Empfehlung zu II. Die Bundesregierung ist der Auffassung, daß es sich nicht nur um eine optische Sache handelt, sondern sich wegen des Umstands, daß hier mit Zustimmung des Bundesrats eine echte Rechtsverordnung und ausschließlich auf diese Weise zustande kommen würde, die **einzige Möglichkeit einer bindenden, für die betroffenen Bevölkerungskreise gesicherten Regelung ihrer Höchstmieten** ergeben würde. Unterhalb dieser Grenzen ist ja genügend Spielraum für die Länder, im Wege der niedrigeren Festsetzung der Mieten, der höheren Bemessung von Kapitalsubventionen, von Mietbeihilfen noch zusätzliche regionale Differenzierungen vorzunehmen.

Ich würde es begrüßen, wenn Sie der Empfehlung des Ausschusses für Arbeit und Sozialpolitik unter I entsprechen und der Verordnung zustimmen würden.

(B)

Präsident Dr. SIEVEKING: Wird noch das Wort (C) gewünscht? — Das ist nicht der Fall. Wir kommen zur Abstimmung. Wer der Verordnung zur Begrenzung der Mieten im öffentlich geförderten sozialen Wohnungsbau für Wohnungsuchende mit geringem Einkommen seine Zustimmung geben will, den bitte ich um das Handzeichen. — Das ist die Minderheit. Ich stelle fest, daß der Bundesrat der Verordnung zur Begrenzung der Mieten im öffentlich geförderten sozialen Wohnungsbau für Wohnungsuchende mit geringem Einkommen (Mietbegrenzungsverordnung) nicht zugestimmt hat.

Die Tagesordnung ist damit abgewickelt.

Ich bin gebeten worden, noch mitzuteilen, daß der Gesamtdeutsche Ausschuß im Hinblick darauf, daß die Beratungen im Bundestag noch andauern und ihr Abschluß nicht abzusehen ist, jetzt gleich im Anschluß an diese Sitzung zu einer kurzen Besprechung im Zimmer 217 zusammentritt, in der darüber Beschluß gefaßt werden soll, ob heute nachmittag eine Sitzung abgehalten werden soll oder ob diese Sitzung wegen der noch nicht abgeschlossenen Beratungen des Bundestags vielleicht verschoben werden muß.

Ich berufe die nächste Sitzung ein auf Freitag, den 21. Dezember 1956, 10 Uhr vormittags.

Die Sitzung ist geschlossen.

Ende der Sitzung: 13.05 Uhr.

(D)